# Tensioni globali

## Una storia politica del mondo 1945-2020

Wilfried Loth

Piccola Biblioteca Einaudi Mappe

# Tensioni globali

## Una storia politica del mondo 1945-2020

Wilfried Loth

Piccola Biblioteca Einaudi Mappe

Wilfried Loth

# Tensioni globali

*Una storia politica del mondo 1945-2020*

Giulio Einaudi editore

Elenco delle illustrazioni


1. Jalta (Crimea): Winston Churchill, Franklin D. Roosevelt e Iosif Stalin, 8 febbraio 1945.
   (Foto © Underwood Archives / Getty Images).
2. Trieste: soldato jugoslavo a un blocco stradale, 1º maggio 1946.
   (Foto © Nat Farbman / The Life Picture Collection / Getty Images).
3. Truppe comuniste entrano a Shanghai, maggio 1949.
   (Foto © Bettmann / Getty Images).
4. Ungheria: per le strade durante la rivolta antisovietica, 12 novembre 1956.
   (Foto © Jack Esten / Picture Post / Hulton Archive / Getty Images).
5. Ghana: Kwame Nkrumah, 1954.
   (Foto © Bettmann / Getty Images).
6. Reims: Konrad Adenauer e Charles De Gaulle a una parata militare, 8 luglio 1962.
   (Foto © Bettmann / Getty Images).
7. Miami: esule cubano guarda John F. Kennedy mentre pronuncia il suo discorso, 22 ottobre 1962.
   (Foto © Bettmann / Getty Images).
8. Varsavia: dopo la firma del trattato fra Polonia e Repubblica federale tedesca, Willy Brandt si inginocchia davanti al monumento alle vittime del ghetto, 7 dicembre 1970.
   (Foto © Bettmann / Getty Images).
9. Teheran: una donna con il chador e un fucile d'assalto G3 partecipa all'occupazione dell'Università di Teheran il giorno dopo la rivoluzione iraniana, 12 febbraio 1979.
   (Foto © Kaveh Kazemi / Hulton Archive / Getty Images).
10. Pakistan: profughi afghani protestano contro l'invasione sovietica dell'Afghanistan, 5 febbraio 1980.

(Foto © Pascal Manoukian / Sygma / Getty Images).

11. Ronald Reagan stringe la mano a Michail Gorbačëv nei giardini della Casa Bianca, 8 dicembre 1987.
    (Foto © Diana Walker / The Life Images Collection / Getty Images).
12. Petrovo Selo (Serbia): cimitero con 76 tombe numerate in cui sono sepolti i resti degli albanesi sterminati nel 1999.
    (Foto © Kael Alford / Stringer / Getty Images).
13. Il XIX Congresso Nazionale del Partito comunista cinese riconosce il 19 ottobre 2017 a Xi Jinping illimitati poteri.
    (Foto © Aly Song / Reuters / Contrasto).
14. Profughi e migranti in attesa di essere soccorsi dall'equipaggio della Phoenix Migrant Offshore Aid Station (MOAS), Lampedusa, 18 maggio 2017.
    (Foto © Chris McGrath / Staff / Getty Images).
15. Il presidente francese Emmanuel Macron presenta in una videoconferenza del 18 maggio 2020 insieme alla cancelliera tedesca Angela Merkel le misure strategiche comuni volte a contrastare la crisi economica causata dal Coronavirus.
    (Foto © François Mori / Pool via Reuters / Contrasto).
16. Il presidente americano Donald Trump in visita a Kenosha (Wisconsin), dopo gli scontri avvenuti il primo settembre 2020 tra manifestanti e polizia in seguito al ferimento dell'afro-americano Jacob Blake.
    (Foto © Mandel Ngan / AFP / Getty Images).

Cartine (a cura di Isabelle Lewis):

1. La nascita degli stati indipendenti in Africa (1945-2012).
2. I principali destinatari esteri di investimenti diretti giapponesi (1989).
3. L'ampliamento dell'Unione Europea (1952-2013).

# TENSIONI GLOBALI

# Introduzione

Con la fine della seconda guerra mondiale giunse al termine anche la supremazia dell'ordine statale europeo, caratterizzato da un insieme di rivalità ed equilibri tra le maggiori potenze. Essa si era imposta a partire dalla formazione della moderna società globale e si era rafforzata con l'industrializzazione dell'Europa[1]. Una supremazia ormai fragile, dal momento che lo sviluppo delle capacità produttive e della tecnologia degli armamenti aveva progressivamente minato l'autonomia delle grandi potenze europee mentre, nello stesso tempo, gli Stati Uniti erano passati al vertice degli stati industrializzati. Essa era però sopravvissuta alle devastazioni della prima guerra mondiale: da un lato perché la maggior parte degli americani era ancora una volta restia a occuparsi delle faccende europee, dall'altro perché la Russia, dopo la Rivoluzione, faticava ad affermarsi come potenza indipendente. Tuttavia, il tentativo del Terzo Reich nazionalsocialista di riconquistare la sovranità in senso classico – espandendo la sua egemonia territoriale – condusse rapidamente la vecchia Europa al collasso: la seconda guerra mondiale accelerò i segnali di disgregazione che i progressi economici e tecnici avevano fatto emergere, costringendo inoltre Stati Uniti e Unione Sovietica a impegnarsi concretamente e stabilmente in Europa. La prospettiva di un'egemonia tedesca sul continente europeo minacciava in ultima analisi anche la loro sicurezza. Ma la supremazia tedesca poteva essere liquidata solo attraverso un intervento esterno. Gli stati europei, vittime dell'aggressione tedesca, non erano piú in grado di ripristinare con le sole proprie forze il vecchio sistema europeo di rivalità ed equilibri.

1. *Le perdite dell'Europa*.

La rapida accelerazione del declino della vecchia Europa derivò in primo luogo dalle immani perdite provocate da una guerra mondiale condotta con i mezzi tecnici del XX secolo. La seconda guerra mondiale costò presumibilmente la vita a piú di 52 milioni di persone; di questi, 27 milioni furono i caduti della sola Unione Sovietica, che sopportò il peso maggiore della guerra nel Vecchio Continente[2]. Dopo l'Unione Sovietica furono le regioni dell'Europa sud-orientale a lamentare il maggior numero di morti: 7,5 milioni, complessivamente quasi il 9 per cento della popolazione, 4 milioni dei quali erano le sole vittime ebree. La Germania (considerando i confini dal 1937), perse 5,6 milioni di persone, circa l'8 per cento della popolazione. Gli altri paesi europei, coinvolti meno pesantemente dalle operazioni di guerra, contarono complessivamente altri 4 milioni di morti. In totale, le perdite di vite umane superarono da cinque a sei volte i caduti nella prima guerra mondiale. A fronte dei 50 milioni di morti, altri, nello spazio continentale europeo, avevano perso temporaneamente o definitivamente la loro patria: soldati, prigionieri di guerra, vittime della politica di segregazione nazionalsocialista nell'Europa dell'Est, in Lorena e nel Sud Tirolo (2,8 milioni), sfollati (6,2 milioni solo in Germania); alla fine della guerra, rifugiati e profughi dai territori occupati dai tedeschi a est della linea Oder-Neisse e in Cecoslovacchia (dei quali circa 12 milioni raggiunsero le quattro zone d'occupazione alleate, mentre 2,5 milioni non sopravvissero alla fuga), rifugiati e deportati dei paesi baltici e della Polonia, precedentemente trapiantati nei territori del Terzo Reich (2 milioni). Nessuna statistica calcola l'entità dei legami umani e delle comunità sociali che andarono distrutti.

Fatta eccezione per i paesi neutrali e per la Gran Bretagna, quasi tutte le grandi città europee furono distrutte. Particolarmente pesanti i danni nei territori dell'Europa dell'Est, dove sia le truppe sovietiche sia quelle tedesche nella loro ritirata avevano adottato la pratica della «terra bruciata», quindi in Italia, Jugoslavia e Grecia, nei Paesi Bassi, dove erano stati fatti saltare dighe e argini, nella Francia del nord, dove i combattimenti erano stati piú violenti in seguito all'invasione alleata del giugno 1944, e infine nella stessa Germania, le cui città e impianti industriali erano diventati

l'obiettivo di massicci bombardamenti aerei. Dal punto di vista economico, i danni prodotti dalla distruzione delle vie di comunicazione erano ancora piú gravi. In Francia era attivo solo il 35 per cento delle ferrovie e della flotta commerciale; in Germania il traffico ferroviario era praticamente crollato; in Belgio e nei Paesi Bassi era collassato il sistema dei canali di navigazione. La mancanza di uomini, macchine e infrastrutture provocò il crollo della produzione agricola. Nel 1946-47, in tutta Europa, fu raggiunto solo il 75 per cento dei volumi di produzione agricola precedenti la guerra. Circa 100 milioni di persone furono costrette a vivere con meno di 1500 calorie al giorno. La fame, il freddo, l'impossibilità di soddisfare i bisogni primari condizionavano la vita quotidiana della popolazione europea.

Non esistono stime attendibili sulla situazione europea della produzione industriale complessiva alla fine della guerra. Nel 1945, in Francia la produzione raggiunse circa il 35 per cento dei livelli del 1938 (a loro volta inferiori del 20 per cento ai livelli del 1929, quando era scoppiata la crisi economica mondiale). I paesi neutrali o che avevano subito i danni minori erano in una situazione leggermente migliore; la Germania, l'Austria e la Grecia molto peggiore. Ancora alla fine del 1946 la produzione industriale in Francia e nel Benelux si era attestata a circa l'89 per cento dei livelli anteguerra, nell'Europa orientale, sud-orientale e meridionale a circa il 60, in Germania a circa il 40 per cento. Nell'Europa sud-orientale il reddito pro capite nazionale fra il 1938 e il 1946 scese da 120 a 90 dollari l'anno, in Francia e nel Benelux da 290 a 260 dollari. In Gran Bretagna, Svizzera e nei paesi scandinavi era cresciuto da 420 a 580 dollari. I costi della guerra e delle sue conseguenze avevano dissestato le finanze pubbliche e generato spinte inflazionistiche. In Germania, il denaro in circolazione superava di sette volte la quantità precedente la guerra; in Francia i prezzi erano aumentati di quattro volte; in Grecia e in Ungheria le valute crollarono; Belgio e Norvegia evitarono il crollo solo attraverso la svalutazione. Non solo i vinti, anche i vincitori dovettero pagare pesanti costi per la guerra [3].

Il dissanguamento economico e politico delle nazioni europee accelerò inoltre il processo di emancipazione dei popoli che erano stati colonizzati dall'Europa. Durante la guerra, la Gran Bretagna garantí all'India, per evitarne il passaggio nel campo dell'Asse, che alla fine del conflitto le avrebbe concesso l'indipendenza. L'India la ottenne nel 1947, la Birmania e Ceylon nel 1948. I *dominions* del Canada, del Sudafrica, dell'Australia e

della Nuova Zelanda, che avevano già allentato i legami con la madrepatria durante la prima guerra mondiale, intrapresero strade del tutto autonome. Nel 1941, in opposizione al regime di Vichy, il movimento della Francia Libera di De Gaulle aveva promesso l'indipendenza ai paesi sotto mandato francese della Siria e del Libano, e «riforme» agli altri possedimenti coloniali. In Marocco e in Tunisia, movimenti nazionalisti avevano reclamato nel 1944 uno status indipendente; in Algeria, nel 1945, scoppiarono conflitti armati; in Indocina il movimento del Viet Minh, dopo la sconfitta della forza d'occupazione giapponese, dichiarò l'indipendenza del paese dall'impero francese. Analogamente, il movimento di indipendenza indonesiano sfruttò la resa del Giappone per proclamare l'indipendenza dei territori insulari dal precedente dominio coloniale olandese.

La Francia, in realtà, cercò di recuperare i suoi dominî coloniali imitando il modello del Commonwealth; infatti, anche la Gran Bretagna cercava di opporsi ai movimenti indipendentisti, soprattutto ai piú radicali. Ma l'esito di tutti i tentativi di salvaguardare il dominio imperiale fu l'insorgere nei territori coloniali di interminabili conflitti armati. Conflitti che le vecchie potenze coloniali non potevano vincere, anche perché i principali vincitori della seconda guerra mondiale – gli Stati Uniti, ancor piú dell'Unione Sovietica – avevano avocato a sé la liberazione dal dominio europeo dei territori coloniali dell'Africa e dell'Asia. Anziché rafforzare gli stati europei sfruttando le ricchezze d'oltremare – come auspicavano Parigi e L'Aja –, persistere nel tentativo di egemonia coloniale produsse un ulteriore indebolimento dell'Europa: una perdita di potere economico, militare e morale.

## 2. *Le trasformazioni degli equilibri di potere*.

Queste perdite furono tanto piú drammatiche in quanto gli stessi eventi bellici accelerarono enormemente l'ascesa economica, politica e strategica degli Stati Uniti. Fra il 1938 e il 1945, in conseguenza degli ordini delle potenze belligeranti e del crollo della capacità produttiva europea, la produzione industriale statunitense era piú che triplicata; alla fine della guerra ammontava a piú della metà della produzione mondiale. Il reddito

pro capite crebbe nello stesso periodo da 550 a 1260 dollari, il quadruplo del reddito medio raggiunto dai paesi europei. Di conseguenza peggiorò la ragione di scambio per l'economia europea e, poiché nel frattempo gli investimenti europei oltremare erano stati in gran parte destinati a finanziare la guerra, e la produzione di servizi (in particolare la navigazione) era stata sospesa, risultò un deficit nella bilancia dei pagamenti che, nel 1947, aveva raggiunto la ragguardevole cifra di 7,5 miliardi di dollari. Nello stesso anno gli Stati Uniti ottennero un surplus di 10 miliardi di dollari.

Il ruolo di creditori e di fornitori di materiali bellici consentí loro di avvicinarsi decisamente all'obiettivo di un'ulteriore apertura dei mercati ai prodotti e agli investimenti americani. Con la creazione del Fondo monetario internazionale (Bretton Woods, estate del 1944), i futuri membri accettavano il principio della libera convertibilità delle loro valute. Contemporaneamente gli Stati Uniti assursero sotto il profilo strategico a principale potenza militare mondiale, sul mare e nell'aria. La bomba atomica, sperimentata con successo la prima volta il 16 luglio 1945 ad Alamogordo (Nuovo Messico) e sganciata il 6 e il 9 agosto su Hiroshima e Nagasaki, li dotò di uno strumento per consolidare la raggiunta superiorità militare al quale gli altri paesi, per lo meno all'inizio, non potevano contrapporre nulla di paragonabile. In questo modo gli Usa si imposero come potenza che, per la prima volta nella storia, poteva realmente definirsi mondiale. Nelle decisioni sulla configurazione del futuro ordine di pace avrebbero avuto un peso maggiore di qualunque altro stato.

Gli stati europei, al contrario, persero ulteriore influenza per il fatto che anche l'Unione Sovietica, in quanto potenza vincitrice, poteva vantare considerevoli risultati strategici. Il bilancio della guerra dal punto di vista sovietico, in realtà, era molto meno positivo che per gli Stati Uniti. I 27 milioni di cittadini sovietici che non erano sopravvissuti rappresentavano circa il 14 per cento della popolazione precedente la guerra. La parte occidentale del paese era quasi completamente devastata: i danni di guerra ammontavano, secondo stime americane, a 35,7 miliardi di dollari, secondo dati sovietici del 1947 addirittura a 128 miliardi. L'agricoltura, che nel 1941 aveva appena incominciato a riprendersi dalle conseguenze della collettivizzazione, era dissestata per le battaglie sul suolo sovietico e per lo sfruttamento da parte tedesca. Il programma di industrializzazione era in

ritardo di anni, e il sistema sovietico era profondamente sconvolto dall'occupazione tedesca e dagli sforzi sostenuti per la liberazione. L'Urss, quindi, era ben lontana dalla condizione di potenza mondiale. Tuttavia, Stalin non solo riconquistò la maggior parte dei territori persi nel corso della Rivoluzione alla fine della prima guerra mondiale; ottenne anche il controllo della regione europea centro-orientale e meridionale che tra le due guerre era stata fertile terreno di alleanze anti-sovietiche. Infine, con l'avanzata dell'Armata Rossa fino alla linea Elba-Werra, l'Unione Sovietica divenne la piú forte potenza militare del continente europeo, assicurandosi, allo stesso tempo, di aver voce in capitolo nella discussione sulla questione tedesca.

Per i tedeschi, dal tracollo del Reich nazionalsocialista derivò prima di tutto la perdita dei territori dell'Est conquistati nel tardo Medioevo, e in secondo luogo la fine dello Stato nazionale della «Piccola Germania», la Germania prussiana, creata da Otto von Bismarck nel 1866-71. Tra le potenze vincitrici alleate non c'era accordo sul *modo* in cui il mondo avrebbe dovuto difendersi da una nuova aggressione tedesca, ma tutte concordavano sul *fatto* che occorresse predisporre una difesa dal pericolo tedesco piú solida di quella allestita alla fine della prima guerra mondiale. Tutti i progetti convergevano sostanzialmente verso l'obiettivo di impedire la nascita di uno stato nazionale tedesco indipendente secondo il modello classico. La resa senza condizioni che il presidente americano Franklin D. Roosevelt aveva imposto come esito della guerra mise in condizione gli Alleati di raggiungere anche questo obiettivo: con la resa firmata il 7 e il 9 maggio 1945, la sovranità sul territorio e sulla popolazione tedesca passò completamente nelle mani delle potenze vincitrici. Politicamente e di fatto ciò significava la fine dell'Impero tedesco del 1871, anche se le successive tensioni tra i vincitori impedirono che questa soluzione venisse sancita anche nei termini del diritto internazionale.

Insieme con lo stato nazionale tedesco era crollata anche la vecchia Europa: bastava a confermarlo il fatto che ora tanto gli Stati Uniti quanto l'Unione Sovietica, come potenze d'occupazione della Germania e dell'Austria, avevano ottenuto un considerevole potere decisionale sull'intera regione mitteleuropea, potere a cui non intendevano rinunciare nell'interesse della propria sicurezza. Le due potenze europee formalmente coinvolte allo stesso titolo, in quanto potenze vincitrici, nell'occupazione

della Germania e dell'Austria avevano un ruolo chiaramente subordinato: la Gran Bretagna, che all'inizio, nel 1940-41, aveva disperatamente combattuto in perfetta solitudine per oltre un anno per evitare di diventare un satellite della potenza tedesca, sperimentava ora come il declino economico avesse annullato il primato che le derivava dall'esperienza diplomatica e come fosse inevitabile appoggiarsi alla potenza americana. La politica inglese poteva solo cercare, da questo momento, di conservare uno spazio di manovra il piú ampio possibile, da un lato coinvolgendo stabilmente gli Stati Uniti come contrappeso dell'Unione Sovietica nel continente europeo, dall'altro assegnando agli stati europei minori non ancora caduti nella sfera d'influenza sovietica il ruolo di contraltare delle tendenze egemoniche americane. Ma il ruolo autonomo di grande potenza non poteva piú essere recuperato attraverso questi esercizi di equilibrismo: la politica inglese concorreva ormai solo, inevitabilmente, a stabilizzare i nuovi rapporti di forza in Europa.

Neppure la Francia poteva piú agire autonomamente come grande potenza dopo che, nel giugno 1940, per gli errori tattici degli alti comandi e per la profonda demoralizzazione, era caduta sotto l'attacco tedesco. La Resistenza e le truppe della Francia Libera risparmiarono al paese il regime d'occupazione da parte dei liberatori americani e inglesi inizialmente progettato da Roosevelt. E, cosa ancora piú importante, crearono un nuovo consenso a livello nazionale che consentí ancora una volta alla Francia, dopo i conflitti interni degli anni trenta, di ripresentarsi sulla scena internazionale come attore a pieno titolo. Ma i combattenti francesi poterono contribuire solo in piccola parte alla liberazione, e anche dal punto di vista economico i francesi, sfruttati per anni dagli occupanti tedeschi, dipendevano dall'aiuto americano. Per la Francia si presentavano quindi problemi geopolitici analoghi a quelli della Gran Bretagna; ma la dipendenza dalla potenza guida americana era ancora maggiore e la possibilità di svolgere un ruolo autonomo sulla scena politica mondiale ancora piú limitata. La Francia ottenne lo status di potenza occupante in Germania e in Austria solo in un secondo tempo, grazie alle pressioni inglesi per ridistribuire le forze occupanti, e infatti i rappresentanti francesi non furono coinvolti negli accordi sull'ordine mondiale postbellico stipulati alla Conferenza di Jalta (febbraio) e a quella di Potsdam (luglio 1945). Il

conseguente divario tra potere formale e potere reale ampliò certamente la libertà di manovra francese ma portò anche a iniziative controproducenti.

Gli stati europei minori furono a tal punto segnati dalla generale perdita di potere da non avere piú alcuna voce in capitolo sul futuro della Germania, e anche nella regolamentazione delle altre questioni europee furono ridotti al ruolo di spettatori piú che di attori. Gli stati caduti sotto l'influenza dell'Armata Rossa dovettero attenersi strettamente alle direttive politiche sovietiche e due di essi, Polonia e Cecoslovacchia, furono per di piú costretti a cedere all'Unione Sovietica i territori contesi dal punto di vista etnico. Per ragioni attinenti alla propria sicurezza politica, oltre che economiche, gli stati dell'Europa occidentale e l'Italia si videro costretti ad aggregarsi agli stati dell'Occidente, e poterono ottenere una certa libertà d'azione solo ponendo un argine all'egemonia americana nella coalizione attraverso l'integrazione europea, e allo stesso tempo coinvolgendo la Gran Bretagna nell'Europa integrata per contenere la superiorità francese. Anche gli stati che, grazie alla loro favorevole situazione marginale o a un'abile strategia politica, si erano potuti sottrarre all'inquadramento nel blocco orientale o occidentale in via di formazione subirono ulteriori limitazioni alla loro libertà commerciale: la loro sicurezza dipendeva ormai dai rapporti che si sarebbero stabiliti tra le due principali potenze vincitrici, rapporti che essi non avevano alcuna reale possibilità di influenzare.

L'Europa perse cosí non solo il suo tradizionale ruolo guida nella politica internazionale, ma anche la capacità di elaborare un'autonoma proposta politica. Al posto del sistema europeo dell'equilibrio tra gli stati subentrò la polarizzazione tra i due principali vincitori del conflitto, e gli stati europei che si erano riaggregati intorno al vuoto di potere tedesco furono inevitabilmente assorbiti nella spirale di questa polarizzazione.

### 3. *Spazi di manovra residui*.

Il declino della vecchia Europa non significava d'altra parte che le due potenze – prima ai margini, e che ora, dal punto di vista europeo, si presentavano come potenze mondiali – si spartissero semplicemente il Vecchio Continente. Anche il semplice potenziale economico su cui poteva ancora contare l'Europa, al di là delle devastazioni belliche, era troppo

rilevante. Le perdite materiali non erano cosí radicali come si poteva pensare osservando superficialmente le rovine: nella regione della Ruhr, per esempio – le cui miniere di carbone alla fine della guerra producevano 25 000 tonnellate al posto delle 400 000 degli anni precedenti la guerra –, solo il 15-20 per cento dei macchinari era in condizioni irreparabili; e il valore complessivo degli impianti industriali nel 1946 era maggiore che nel decennio precedente. In molti casi la distruzione degli impianti incentivò addirittura la produzione e consentí di avviare innovazioni tecnologiche piú rapidamente di quanto sarebbe avvenuto in condizioni normali. Il gran numero di rifugiati e profughi se, da un lato, creava problemi di assistenza e integrazione, dall'altro rappresentava un esercito di riserva di forza lavoro spesso altamente qualificata, mantenendo bassi i livelli salariali e, di conseguenza, alto il livello degli investimenti.

Entrambe le principali potenze vincitrici avevano perciò un forte interesse a una rapida ripresa del Vecchio Continente. Gli Stati Uniti temevano di entrare, dopo la fine della guerra, in una crisi di sovrapproduzione se non avessero trovato in Europa un mercato con solidi partner e sbocchi commerciali; l'Unione Sovietica voleva evitare che gli stati europei cosí indeboliti finissero per dipendere dalla potenza americana. Perciò, finita la guerra, gli Usa cercarono di alleviare le difficoltà economiche dell'Europa concedendo crediti e aiuti (peraltro, sottostimando, almeno inizialmente, le necessità europee); mentre l'Urss – contrariamente a quanto si aspettavano gli osservatori occidentali, e si afferma spesso ancor oggi – si adoperava per mobilitare la popolazione europea, nella misura in cui era influenzabile tramite i partiti comunisti, affinché rinunciasse ai beni di consumo e spingesse per una rapida ricostruzione. Se si fossero ripristinati in prima istanza i rapporti commerciali accantonando in qualche misura i problemi di organizzazione politica, la produzione si sarebbe riavviata in modo relativamente rapido. Di fatto, le economie nazionali europee sperimentarono ovunque, nella seconda metà degli anni quaranta, una ripresa pressoché uniforme, prima che diventassero efficaci gli aiuti del piano Marshall e quasi indipendentemente dai programmi politici perseguiti nei singoli paesi [4].

Perciò, solo i paesi che si trovavano nella sfera di potere e di influenza dell'Unione Sovietica dipesero direttamente da una potenza egemone. Gli altri paesi poterono per lo meno ridurre al minimo la propria dipendenza

economica, soprattutto condividendo le risorse e coordinando le loro posizioni. Potevano anche sfruttare il fatto che il governo sovietico non aveva alcun interesse a spingerli tra le braccia degli alleati americani, rafforzando cosí la presenza degli Stati Uniti nel Vecchio Continente, e potevano trarre vantaggio dal fatto che gli Usa rimanevano legati a partner la cui collaborazione compensava gli alti costi dell'impegno politico paventati dall'opinione pubblica americana ed erano aperti, data la loro inesperienza, agli stimoli europei.

Inoltre, la strategia delle nuove potenze non mirava necessariamente allo scontro e alla costruzione di blocchi. Certo, i due vincitori manifestavano concezioni opposte dell'ordinamento postbellico: la democrazia americana confidava nell'affermazione dell'ordine liberaldemocratico nei paesi liberati; Stalin rivendicava il diritto di essere alla testa di un movimento rivoluzionario che avrebbe portato al superamento, storicamente inevitabile, dei rapporti di forza capitalistico-borghesi. I due sistemi sociali radicalmente diversi imponevano strategie opposte di politica internazionale: per gli Stati Uniti la diffusione dei principî del libero scambio e la propaganda aggressiva di ideali liberali; per l'Unione Sovietica la difesa dalle forze capitalistiche e dalle tendenze liberali. Né gli Usa né l'Urss disponevano di una consolidata esperienza nei rapporti con potenze straniere, e per entrambi la propria abituale valutazione dei problemi internazionali dal punto di vista ideologico giocò un ruolo fondamentale, aggravando in tal modo le incomprensioni.

D'altra parte sussistevano fondate ragioni per continuare la cooperazione pacifica che aveva consentito alla coalizione anti-hitleriana di vincere la guerra, e per approdare a una regolamentazione condivisa dell'ordine politico in tempo di pace. Né i dirigenti degli Usa né i leader dell'Urss volevano una nuova guerra. I primi perché, a prescindere da tutti i costi e le sofferenze, la popolazione era stata convinta solo con estrema fatica della necessità della guerra appena superata, e alla fine del conflitto la spinta alla smobilitazione dominava l'intera vita pubblica; i secondi perché con la guerra il regime era quasi collassato e solo per ripristinare la situazione prebellica erano necessari molti anni di intenso lavoro di ricostruzione. Con il progresso tecnologico si erano dilatati i costi e la potenza distruttiva delle guerre mondiali ed era assai chiara la necessità di evitarle; soprattutto, si era sempre piú consapevoli che poteva entrare in gioco un'arma pericolosa

come la bomba atomica. Ma quando fu chiaro che la guerra non era piú lo strumento per definire i rapporti Urss-Usa, la logica conseguenza fu di contenere il piú possibile l'eventualità di un conflitto. E questo a sua volta imponeva che non si permettesse in alcun modo l'insorgere di due blocchi di potere antagonisti.

Nonostante tutte le differenze nei sistemi economici e negli obiettivi politici, i concreti interessi economici delle due potenze-guida erano in larga parte complementari: mentre gli Stati Uniti, dopo l'impennata della produzione determinata dalla guerra, dovevano aprire nuovi mercati per evitare una crisi di sovrapproduzione accompagnata da alta disoccupazione e recessione, l'Unione Sovietica aveva bisogno di un ingente flusso di prodotti industriali per superare le conseguenze dei danni bellici e andare incontro alle aspettative della popolazione nata durante la guerra attraverso un aumento dei consumi. Sulla base del presupposto che gli Usa avrebbero accordato all'Urss prestiti adeguati, i sovietici poterono soddisfare le loro necessità importando prodotti americani; e la conseguente apertura del mercato sovietico andava incontro all'interesse americano per un sistema commerciale globale multilaterale. Per riequilibrare il deficit nella bilancia dei pagamenti con gli Stati Uniti i sovietici potevano rendere disponibili per l'industria americana le scorte ancora intatte di materie prime. Non c'è quindi da stupirsi che gli ambienti economici piú aperti spingessero il governo americano a proseguire la cooperazione con gli alleati sovietici e che i tecnocrati sovietici mandassero segnali nella stessa direzione.

Ma, soprattutto, tanto gli Stati Uniti quanto l'Unione Sovietica potevano usare grande flessibilità nella scelta dei metodi impiegati, e nel perseguire i propri opposti interessi in ordine alla sicurezza non costituivano l'uno per l'altro una seria minaccia. È vero che gli Stati Uniti spingevano verso un'organizzazione liberale dell'ordine politico ed economico mondiale, ma ai fini dell'espansione economica potevano anche fare accordi con partner lontani dalla loro concezione dei rapporti politici e del sistema economico. L'Europa dell'Est, oggetto di interesse prioritario per la sicurezza dell'Unione Sovietica, non rivestiva particolare importanza per gli Usa né dal punto di vista strategico né sotto il profilo economico. Prima della seconda guerra mondiale, solo il 2 per cento circa delle esportazioni americane era diretto verso l'Europa dell'Est, da dove proveniva il 3,5 per cento delle importazioni e dove si collocava il 5,5 per cento degli

investimenti all'estero. Perciò il presidente Roosevelt premeva per concedere all'Unione Sovietica una sfera d'influenza sull'Europa dell'Est e per sostenerla con prestiti finalizzati alla ricostruzione dei paesi distrutti dalla guerra. E questo doveva contribuire a mitigare l'eterna sfiducia di Stalin e del Politburo nei confronti degli «imperialisti» occidentali e a porre le basi per una cooperazione duratura.

Stalin e l'intera élite politica sovietica rimanevano invece prigionieri dell'ideologia leninista, secondo cui gli stati a capitalismo avanzato erano tutti destinati al declino, e la vittoria del socialismo, che aveva avuto la sua prima affermazione con la Rivoluzione d'Ottobre in Russia, era inarrestabile. Con le potenze imperialistiche e i loro leader non era possibile alcuna collaborazione di lungo termine; si potevano immaginare solo alleanze tattiche limitate nel tempo. Stalin tuttavia era sufficientemente realista da distinguere tra gruppi e rappresentanti del capitale piú o meno «reazionari» e piú o meno «aggressivi». Aveva anche un notevole fiuto per i reali rapporti di forza: sapeva (o aveva dovuto amaramente rendersi conto) che in quasi nessun paese europeo si manifestavano i segni della Rivoluzione, e aveva ben chiaro che gli Stati Uniti uscivano dalla guerra incomparabilmente piú forti della devastata Unione Sovietica. E percepiva il successo americano nello sviluppo della bomba atomica come una bruciante sconfitta che minacciava di rendere vana la vittoria sovietica sulla Germania di Hitler.

Stalin cercò quindi di trovare un accordo con le potenze occidentali vincitrici per consolidare quanto aveva raggiunto e prevenire nuove minacce allo Stato sovietico da parte delle aggressive potenze imperialistiche. Riteneva di poter contare sul pragmatismo della dirigenza britannica e sull'atteggiamento progressista dell'amministrazione Roosevelt. Su queste basi, l'alleanza militare si sarebbe dovuta trasformare in un patto di pace. La «Commissione sui problemi dei trattati di pace e sull'ordine postbellico», che Stalin aveva istituito nel settembre 1943, nel novembre 1944 presentò un memorandum che raccomandava la creazione di sfere d'influenza in Europa. Nella «sfera di massimo interesse dell'Urss» furono collocate Finlandia, Svezia, Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia, Romania, gli stati dei Balcani e la Turchia. Paesi Bassi, Belgio, Francia, Spagna, Portogallo e Grecia furono individuati come stati appartenenti «con certezza alla sfera britannica». Nella definizione di queste sfere d'interesse

si intendeva che «la Gran Bretagna non deve avere rapporti particolarmente stretti con i paesi nella nostra zona» né alcuna base militare. Lo stesso doveva valere, reciprocamente, per l'Unione Sovietica nei confronti degli stati della sfera britannica. In una terza zona neutrale, che comprendeva Norvegia, Danimarca, Germania, Austria e Italia, le due parti dovevano «collaborare sulla base delle stesse condizioni e attraverso regolari consultazioni reciproche» [5].

L'insistenza su una sfera di influenza sovietica non significa che Stalin volesse introdurvi il sistema politico sovietico in quanto tale. In un lungo memorandum sull'ordine postbellico, che il viceministro degli Esteri Ivan Majskij inviò ai vertici del governo l'11 gennaio 1944, si proponeva che *tutti* i paesi liberati, la Francia cosí come la Germania e la Polonia, si ispirassero «ai principî della democrazia diffusa nello spirito delle idee del Fronte popolare». Le potenze vincitrici avrebbero dovuto collaborare ai fini della «democratizzazione dei regimi nell'Europa postbellica» [6]. Ai dirigenti comunisti dell'Europa orientale fu detto che la rivoluzione socialista e l'instaurazione del sistema sovietico non erano ancora all'ordine del giorno: «Non è cosa di facile soluzione, come qualcuno pensa» [7]. Per la Germania e l'Austria si delineava dunque un programma di trasformazione condivisa da parte delle potenze vincitrici. Ai comunisti tedeschi furono date disposizioni di intervenire contro tutti i tentativi di minare l'unità della coalizione anti-hitleriana e di lavorare per «il compimento della rivoluzione democratica borghese» del 1848 [8].

Perciò i governi di Washington e Mosca fecero alcuni tentativi di proseguire la collaborazione tra potenze vincitrici anche oltre la fine della guerra: alla Conferenza di Jalta fu deciso quindi di dividere la Germania e l'Austria in zone d'occupazione e di far amministrare in modo congiunto da tutte le potenze d'occupazione le capitali, Berlino e Vienna, allora collocate nella zona d'occupazione sovietica. A Potsdam, i «tre grandi» (Stalin, Harry Truman in quanto successore di Roosevelt, il primo ministro inglese Winston Churchill e il suo successore Clement Attlee) si accordarono per amministrare insieme le quattro zone d'occupazione sotto l'autorità di una Commissione di controllo alleata e di delegare a un consiglio dei ministri degli Esteri l'elaborazione di un trattato di pace. Per il momento non avrebbe dovuto essere istituito un governo centrale tedesco, ma «singole

autorità amministrative centrali» per settori di primaria importanza come l'economia, le finanze e i trasporti.

Contemporaneamente i «tre grandi» fondarono le Nazioni Unite, una organizzazione per la pace mondiale che fondava la pace sull'accordo stabile tra le principali potenze vincitrici, insistendo quindi sulla necessità della reciproca cooperazione. Nello Statuto delle Nazioni Unite, sottoscritto il 26 giugno 1945 a San Francisco, si fece una distinzione tra membri permanenti del Consiglio di sicurezza – oltre a Stati Uniti, Unione Sovietica e Gran Bretagna, anche Cina e Francia – e gli altri paesi membri. Ai membri permanenti fu concesso il diritto di veto sulle decisioni del Consiglio di sicurezza; l'Assemblea generale di tutti i paesi membri doveva limitarsi a adottare raccomandazioni sulle misure da prendere per stabilire un «ordine di pace».

Alla fine della guerra il futuro della Germania, dell'Europa e del nuovo ordine mondiale era ancora indefinito sotto piú d'un aspetto. Non si era ancora deciso se al crollo del Terzo Reich sarebbe seguito un controllo congiunto sui tedeschi da parte delle potenze vincitrici, per giungere a poco a poco ad una autonomia controllata, o se si sarebbero costituiti due stati tedeschi, integrati poi nei due blocchi contrapposti dell'Est e dell'Ovest. E non si era deciso nulla sulla natura e sulla forza dei blocchi né se i loro rapporti sarebbero stati improntati alla collaborazione o al confronto. Non si sapeva fino a che punto gli stati nella sfera d'influenza sovietica avrebbero perso la loro autonomia interna e si sarebbero dovuti adattare al modello sociale sovietico. E non era chiaro se e in che misura il resto dell'Europa avrebbe costituito un fattore di stabilizzazione tra l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti o se sarebbe diventata oggetto e vittima del confronto tra le due potenze. Le decisioni relative a questi quattro aspetti erano strettamente legate tra di loro. In virtú del loro predominio strategico ed economico, spettava perciò agli Stati Uniti la maggiore responsabilità; ma molto dipendeva anche dall'atteggiamento di Stalin, e qualcosa anche dal comportamento dell'Europa occidentale.

1. Per una prima versione delle mie valutazioni sul significato storico della seconda guerra mondiale, LOTH 1989.
2. Le cifre non sono del tutto certe, ma l'ordine di grandezza è ragionevolmente corretto: HILDERMEIER 1998, pp. 615 sg.
3. LIPGENS 1977, pp. 7-9.
4. MILWARD 2004.
5. FILITOV 1996, pp. 12 sg.
6. In *SSSR i germanskij vopros 1941-1949*, I. *22 ijunja 1941 - 8 maja 1945* (L'Urss e la questione tedesca 1941-1949, I. 22 giugno 1941 - 8 maggio 1945), Moskva 1996, pp. 333-60.
7. Georgi Dimitrov al Politburo del Partito comunista cecoslovacco, 6 dicembre 1944, in KAPLAN 1981, p. 15.
8. Wilhelm Pieck, nota sulla discussione tra i leader del Partito comunista tedesco e Stalin, 4 giugno 1945, in BADSTÜBNER e LOTH 1994, pp. 50-53.

# Capitolo primo
# Gli sconvolgimenti dell'epoca postbellica

Gli spazi di manovra per una definizione concordata dell'ordine postbellico rimasero largamente inutilizzati mentre, all'opposto, le avvisaglie della guerra fredda divisero l'Europa; entrambi questi fattori vanno ascritti, in una prima fase, a precise incapacità: i dirigenti sovietici non seppero comportarsi in modo tale da rendere credibili le loro offerte di collaborazione, mentre gli stati occidentali non ebbero la lungimiranza necessaria per stabilire rapporti di cooperazione. Ne derivò, in una seconda fase, un'errata percezione reciproca: le due parti vedevano sempre piú nell'antagonista un aggressore, e quanto piú si radicava questa impressione tanto piú, in una terza fase, si rafforzava il dilemma della sicurezza che in ogni situazione conflittuale si presenta a forze antagoniste: contro le temute prevaricazioni dell'avversario entrambe le parti prendevano provvedimenti che la parte opposta interpretava come prova di intenzioni aggressive, spingendola a adottare ulteriori provvedimenti: un doppio circolo vizioso al quale non era facile sottrarsi.

## 1. *L'Europa dell'Est sotto il dominio sovietico*.

Il processo di divisione dell'Europa ebbe inizio con la constatazione che la rimozione delle radici sociali del fascismo e il consolidamento d'un orientamento popolare favorevole ai sovietici nei territori confinanti con l'Unione Sovietica non erano obiettivi cosí facilmente attuabili come si era immaginato a Mosca. Ciò spinse i comunisti a ricorrere, ovunque l'Armata Rossa lo consentisse, ai tradizionali metodi leninisti, incompatibili con i principî della democrazia e dello Stato di diritto: mobilitazione delle masse popolari, intrighi dietro le quinte, minacce di violenza e infine anche repressione poliziesca e militare senza controlli costituzionali. Nella sfera

d'influenza sovietica la «rivoluzione democratica antifascista» assunse, di fatto, tratti che ricordavano la rivoluzione leninista.

A lungo Stalin pensò che la presa del potere da parte dei comunisti polacchi non fosse il mezzo adeguato per contrastare l'orientamento anti-sovietico della Polonia. Fino all'estate del 1944 egli cercò piuttosto di individuare le forze, all'interno del governo polacco in esilio a Londra, disposte alla restituzione delle conquiste polacche del 1920 e a una futura collaborazione con l'Unione Sovietica. Solo quando fu definitivamente certo di non poter contare su di loro, cedette all'insistenza dei comunisti polacchi per istituire un governo dominato dalle forze comuniste. Durante l'insurrezione di Varsavia (agosto 1944) egli negò ogni possibile appoggio alla Resistenza non comunista e lasciò che i suoi capi, i quali volevano negoziare la propria partecipazione al potere dopo l'entrata in Polonia delle truppe sovietiche (inverno 1944-45), fossero arrestati. Su pressione americana, alla fine di giugno 1945, nel governo provvisorio detto Comitato di Lublino (controllato dai comunisti) si dovettero concedere quattro ministeri al Partito polacco dei contadini, sotto la guida di Stanisław Mikołajczyk, e un altro posto ai socialisti. Ma quando la maggioranza del Partito dei contadini si rifiutò di entrare a far parte del Fronte democratico, i comunisti rimandarono le elezioni per l'assemblea costituente fino al gennaio 1947, e le manipolarono cosí radicalmente che il Fronte democratico passò da 394 a 444 parlamentari. I comunisti poterono quindi imporre il proprio dominio senza piú ostacoli. All'inizio, tuttavia, seguirono la politica della «via autonoma al socialismo», cercando la collaborazione delle masse contadine e del clero cattolico nella costruzione dello Stato socialista.

Nel governo cecoslovacco in esilio Stalin trovò, invece, quella disponibilità alla collaborazione che aveva cercato invano nei polacchi. Dall'esperienza della Conferenza di Monaco (1938) e dai cambiamenti nei rapporti di forza sul continente, il presidente Edvard Beneš e la maggioranza delle forze democratiche del paese avevano tratto autonomamente la conclusione che la Cecoslovacchia, per garantire la propria indipendenza, doveva ottenere la protezione dell'Unione Sovietica. Perciò Beneš rinunciò, per l'opposizione sovietica, al progetto di una federazione cecoslovacco-polacca e (giugno 1945) acconsentí alla cessione

dell'Ucraina carpatica all'Unione Sovietica. In politica estera Beneš si allineò per lo piú alle posizioni sovietiche. Dopo la liberazione da parte delle truppe dell'Armata Rossa e (in misura minore) americane, il potere politico passò a un Fronte nazionale formato da Partito comunista, Partito socialdemocratico, Partito social-nazionale, Partito popolare cattolico e Partito democratico slovacco. I comunisti poterono consolidare la propria posizione di forza, ma la politica di trasformazione sociale (che includeva l'espulsione dei tedeschi dei Sudeti) continuò sulla base di un ampio consenso dei partner della coalizione.

In Ungheria, che era stata alleata della Germania e che fino a quel momento era stata governata da una ristretta élite costituzionale-autoritaria, le truppe sovietiche appoggiarono (dicembre 1944) la costituzione di un governo del Fronte popolare formato da comunisti, socialisti e dal Partito indipendente dei piccoli proprietari. Il governo avviò a piccoli passi caute riforme sociali nel paese, ma una politica favorevole ai sovietici non godeva tuttavia dell'appoggio delle masse: i comunisti subirono una netta sconfitta alle elezioni del novembre 1945, dove ottennero il 17 per cento dei voti, contro il 57 del Partito dei piccoli proprietari e il 17,4 dei socialisti. Il Partito dei piccoli proprietari poté esprimere il primo ministro (prima Zoltán Tildy, e dal febbraio 1946 Ferenc Nagy) e metà dei membri del governo, ma subí pressioni sempre piú forti da parte dei comunisti. Nel gennaio 1947 alcuni importanti membri del partito furono accusati di aver partecipato a un tentativo di colpo di stato e arrestati. A fine maggio 1947 i ministri piú importanti del Partito dei piccoli proprietari furono esclusi dal governo; Nagy, ricoverato in Svizzera, diede le dimissioni e scelse l'esilio. Si apriva cosí la strada per l'instaurazione del monopolio politico comunista.

In Romania il governo sovietico cercò all'inizio di fare accordi con il gruppo di congiurati, generali e politici dell'opposizione che aveva rovesciato (agosto 1944) il regime del maresciallo Ion Antonescu, legato a Hitler. Le richieste dei dirigenti comunisti rumeni di una maggiore partecipazione al potere furono respinte da Stalin. Temendo la diffusa irrequietezza tra la popolazione contadina, di tendenza anticomunista, gli occupanti sovietici estorsero tuttavia al re, Michele I, la nomina al governo

del Fronte nazionale democratico (marzo 1945), guidato da Petru Groza e controllato dai comunisti. L'opposizione al nuovo regime era consistente e si intensificò, ma senza riuscire a imporsi: ad agosto il re tentò invano di rovesciare il governo. Su pressioni americane, nel governo furono inseriti (gennaio 1946) due rappresentanti dei partiti d'opposizione, che di fatto non ebbero una reale influenza. Quando, alle elezioni di novembre, il Partito comunista subí una schiacciante sconfitta, i risultati elettorali furono manipolati. Nel corso del 1947, gli esponenti delle forze d'opposizione furono arrestati, il ceto medio – che ne costituiva la base – fu privato attraverso una riforma monetaria del suo sostegno materiale e gli elementi indipendenti all'interno del blocco dei partiti democratici furono epurati. Infine, il 30 dicembre, il re, che godeva pur sempre di ampia popolarità, fu costretto a abdicare.

In Bulgaria il Fronte patriottico, costituito da Partito agrario, comunisti, socialisti e dagli ufficiali dell'organizzazione extrapartitica del circolo Zveno, organizzò, all'arrivo delle truppe sovietiche (settembre 1944), un colpo di stato contro il regime autoritario fino ad allora in carica, alleato con la Germania di Hitler. All'interno della coalizione di governo il Partito comunista, che aveva raccolto rapidamente un crescente seguito nelle masse e che era sostenuto dagli occupanti sovietici, conquistò subito la posizione dominante. Incoraggiato dall'avanzata delle truppe inglesi contro il movimento partigiano filocomunista nella vicina Grecia, il vicepresidente del Consiglio, Nikola Petkov, tentò la prova di forza contro i comunisti (luglio 1945) abbandonando, con una parte del suo Partito agrario, il Fronte patriottico. Ma alle elezioni di novembre fu ammessa solo una lista unitaria del Fronte, votata dall'88 per cento della popolazione votante, con una partecipazione al voto dell'85 per cento. Trattative per la riammissione nel governo di due politici dell'opposizione (che la dirigenza dell'Unione Sovietica aveva alla fine concesso agli Stati Uniti anche per la Bulgaria) naufragarono di fronte al rifiuto dei comunisti di accordare all'opposizione un reale potere. All'entrata in vigore del trattato di pace (10 aprile 1947) e con lo scioglimento della Commissione interalleata di controllo (la cui presenza aveva garantito una certa protezione all'opposizione), Petkov fu arrestato e condannato a morte e il suo Partito agrario, ormai stremato, fu sciolto.

In Jugoslavia, durante la lotta contro le potenze dell'Asse, il movimento partigiano comunista guidato da Josip Broz (Tito) si impose, sostanzialmente con le proprie forze, sui gruppi rivali della Resistenza. Mentre Stalin spingeva per una collaborazione con le forze borghesi e con il re in esilio, Tito concesse alle forze non comuniste riunite nel Fronte popolare solo un ruolo subordinato. Accelerò l'espropriazione dei latifondi e delle fabbriche secondo il modello sovietico e fece perseguire penalmente gli aderenti alle precedenti formazioni rivali – in particolare i movimenti militari nazionalistici dei cetnici serbi e degli ustascia croati. Di conseguenza, le forze borghesi e il primo ministro del precedente governo in esilio, Ivan Šubašić, si separarono dal governo del Fronte popolare (agosto-settembre 1945). Il regime di Tito si adeguava cosí ai principî dell'ordinamento comunista. Ma ben presto sorsero tensioni con Stalin, che considerava fin troppo avventato il fervore rivoluzionario dei compagni jugoslavi.

Per ragioni opposte, anche in Finlandia l'influenza sovietica rimase circoscritta: dopo che per due volte l'esercito finlandese aveva fermato l'avanzata sovietica – con la guerra finno-sovietica (inverno 1939-40) e durante l'offensiva sovietica in Carelia (estate 1944) – Stalin si decise a sottoscrivere un armistizio che gli avrebbe consentito di accelerare l'avanzata verso la Germania. Ai comunisti finlandesi fu imposto di collaborare con tutte le forze che si fossero impegnate per il rispetto dell'armistizio. Il governo istituito dopo la guerra, guidato da Juho Kusti Paasikivi, fu attento a non operare contro gli interessi dell'Unione Sovietica e a non fornire alibi alla dirigenza sovietica per nuovi tentativi di intervento.

## 2. *L'Europa occidentale e la Germania*.

Nel frattempo, nei paesi che si trovavano nella zona d'influenza delle truppe americane e inglesi, specialmente Francia e Italia, i comunisti mobilitarono (su disposizione di Stalin) tutte le forze disponibili alla ricostruzione, che avrebbe dovuto essere condotta in collaborazione con le élite tradizionali. In Francia, i comunisti aiutarono il leader della Francia Libera, il generale Charles De Gaulle, a disarmare i partigiani della

Resistenza; boicottarono quindi le richieste dei socialisti, loro partner nella coalizione, di nazionalizzare la grande industria, di instaurare un'economia pianificata e di partecipare al governo. In Italia, il Partito comunista, sotto la guida di Palmiro Togliatti, non aderí ai progetti di trasformazione radicale dei socialisti e del Partito d'Azione, nato dalla Resistenza, e promosse invece una collaborazione anche con i liberali e soprattutto con la Democrazia cristiana.

L'amministrazione americana, era evidente, non apprezzava la politica di rafforzamento dei comunisti nell'Europa occidentale, mentre l'avanzata dei partiti comunisti nell'Europa orientale, a sua volta, era considerata uno strappo rispetto agli accordi di Jalta, con i quali Stalin aveva garantito a tutti i paesi liberati «governi che rispondano alla volontà dei popoli»[1]. Di conseguenza, le importanti vittorie ottenute dai partiti comunisti nelle prime elezioni del dopoguerra nei paesi occidentali erano interpretate come avvisaglie della presa di potere da parte comunista anche nell'Europa occidentale e in Germania. Il declino economico e le agitazioni comuniste erano percepiti come una miscela altamente esplosiva. La maggior parte dei paesi europei «stanno quasi sull'orlo del precipizio e possono precipitarvi in qualunque momento», ammoniva William Clayton, sottosegretario di Stato per gli affari economici, in un memorandum del 5 marzo 1947; secondo lui, in Germania e in Francia era già evidente che al tracollo economico sarebbe seguita la presa del potere da parte dei comunisti[2].

---

Figura 1.

Jalta (Crimea): Winston Churchill, Franklin D. Roosevelt e Iosif Stalin, 8 febbraio 1945.

Nel tentativo di «contenere» l'espansione sovietica (un concetto sostenuto dal diplomatico americano George F. Kennan fin dalla primavera del 1946), l'amministrazione del presidente Truman utilizzò gli aiuti economici per contrastare l'influenza comunista e fece pressioni sui socialisti e sui cristianodemocratici per escludere i comunisti da responsabilità di governo. Sulle prime, i partner nelle coalizioni di governo non si mostrarono disponibili e seguire le richieste americane, perché la realizzazione dei loro progetti di riforma dipendeva dall'appoggio comunista. Ma ben presto subirono anch'essi nei propri paesi le pressioni delle forze anticomuniste che nel solco dell'emergente conflitto Est-Ovest acquisivano sempre maggior peso. In Francia i cristianodemocratici si posero in concorrenza, a destra, con il Rassemblement du peuple français (RPF), il movimento creato da De Gaulle dopo il suo rientro in carica come primo ministro, e ciò li costrinse a dividersi dai partner di sinistra nella

coalizione. In Italia, il notabilato tradizionalista e il Vaticano miravano alla rottura dei rapporti tra democristiani e comunisti, la cui posizione all'interno dei governi fu quindi sempre piú debole mentre cresceva l'insoddisfazione dei loro sostenitori nei confronti della politica di austerità imposta da Mosca. Nella primavera del 1947 il malumore delle basi comuniste, da un lato, e la pressione degli avversari, dall'altro, erano lievitati a tal punto che le alleanze di governo con i comunisti si ruppero: prima in Belgio (11 marzo), quindi in Francia (5 maggio) e infine in Italia (13 maggio).

L'inizio del conflitto Est-Ovest ebbe ripercussioni ancora piú pesanti sulla Germania, che i vincitori, all'inizio, volevano amministrare congiuntamente. Se Roosevelt aveva sostanzialmente accettato la proposta sovietica sulle riparazioni di guerra tedesche (smantellamento di impianti industriali e loro trasferimento in Unione Sovietica e confisca di parte della produzione corrente per 20 miliardi di dollari, la metà dei quali destinati all'Unione Sovietica), Truman temeva che riparazioni di questa entità avrebbero condotto l'Europa al disastro economico; perciò a Potsdam l'unica decisione che fu possibile prendere fu che ciascuno dei vincitori avrebbe ottenuto la riparazione dei danni di guerra concordati attraverso le forniture provenienti dalla propria zona d'occupazione. Oltre a ciò, all'Unione Sovietica sarebbe spettato il 10 per cento dei trasferimenti industriali dalle zone d'occupazione occidentali (e un ulteriore 15 per cento per la fornitura di derrate alimentari e di carbone dall'Est); l'entità dei trasferimenti industriali sostenibili rimaneva per il momento indeterminata.

Le conseguenze di questa frammentazione delle riparazioni furono aggravate dal fatto che la Francia – non rappresentata alla Conferenza di Potsdam – bloccò l'amministrazione congiunta di tutte e quattro le zone d'occupazione. De Gaulle voleva ottenere in questo modo la separazione della Renania da un'eventuale confederazione tedesca e porre la Ruhr sotto controllo internazionale, due obiettivi che riteneva imprescindibili per la sicurezza della Francia. Di fatto, la mancanza di un'autorità politica comune per tutte le zone d'occupazione produsse l'unico risultato che la denazificazione della società tedesca fu condotta con modalità diverse all'Est e all'Ovest: nelle zone occidentali non fu particolarmente radicale ma si svolse secondo i principî dello Stato di diritto; in quella orientale fu spesso brutale e arbitraria. Quando i socialdemocratici minacciarono di

diventare il partito piú forte, gli occupanti sovietici li costrinsero a fondersi con i comunisti. Il nuovo Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (Sed), costituito con un congresso il 21-22 aprile 1946, rimase comunque circoscritto alla zona sovietica, approfondendo in questo modo il solco tra Est e Ovest.

Inoltre, l'unificazione dei partiti dei lavoratori cosí duramente imposta aumentò la diffidenza delle potenze occidentali riguardo ai progetti sovietici sulla Germania. Il sospetto che Stalin avesse in mente di includere l'intera Germania nella sfera d'influenza sovietica frenò la loro disponibilità a impegnarsi per una regolamentazione condivisa di tutte e quattro le zone d'occupazione. I progetti di una regolamentazione unitaria della questione tedesca – l'offerta americana era per un patto di garanzia tra le quattro potenze per demilitarizzare la Germania mentre la proposta inglese era di un passaggio graduale a un governo provvisorio – furono seriamente discussi fino alla Conferenza di Mosca dei ministri degli Esteri (marzo-aprile 1947), ma fallirono regolarmente per i contrasti russo-americani sulla questione dei risarcimenti di guerra. Nella primavera del 1946, il governo inglese puntò a realizzare una organizzazione di tipo statale delle tre zone d'occupazione occidentali senza la partecipazione sovietica. Non passò un anno che anche il governo americano fece proprio questo obiettivo. Il 1º gennaio 1947 le zone d'occupazione inglese e americana furono associate nella «bizona». Stalin continuò, al contrario, a perseguire l'obiettivo di una Germania unita, ma la gestione dell'occupazione fu tale che il processo di superamento del nazionalsocialismo nella zona sovietica fu condotto senza tenere in nessun conto i principî democratici. In questa situazione i progetti per una «terza forza» europea tra Stati Uniti e Unione Sovietica non fecero progressi. La ricostruzione di una Internazionale dei partiti socialisti dell'Europa occidentale e orientale che bilanciasse la formazione dei blocchi fallí per il timore dei partiti dell'Europa orientale e del Partito laburista inglese di veder limitata la propria libertà di movimento. I tentativi di intensificare i rapporti tra stati dell'Europa occidentale e orientale, quale il progetto di un'alleanza tra Francia e Cecoslovacchia, non superarono mai lo stadio iniziale. A causa delle incertezze inglesi e dell'ostinazione della Francia sull'obiettivo di separare la Renania dallo stato tedesco, il progetto di un'alleanza occidentale sotto la guida comune della Francia e della Gran Bretagna ebbe come unico esito il Trattato anglo-francese di Dunkerque (4

marzo 1947), che non conteneva alcuna sostanziale decisione di cooperazione se non l'obbligo di mutua assistenza nel caso di una nuova aggressione tedesca.

D'altra parte, all'inizio non ebbero successo neppure gli sforzi di integrare l'Europa occidentale e gli Stati Uniti in un unico blocco che contrastasse l'espansione sovietica. Nel marzo 1946 Winston Churchill, ormai leader dell'opposizione inglese, in un discorso nella circoscrizione elettorale di Truman a Fulton, nel Missouri, parlò apertamente di una «cortina di ferro» che divideva l'Europa dell'Est e dell'Ovest, e della necessità di una solidarietà transatlantica. Nel settembre 1946, in un discorso all'Università di Zurigo, fece un appello a francesi e tedeschi perché si dedicassero alla costruzione di «una qualche forma di Stati Uniti d'Europa», che dovevano limitarsi chiaramente alla sola Europa occidentale. In entrambi i casi, da parte dell'opinione pubblica europea occidentale raccolse piú rifiuti che consensi.

## 3. *La svolta del piano Marshall*.

La svolta che portò a una duratura divisione del continente europeo si verificò quando il governo americano, nella primavera del 1947, intensificò la politica di rafforzamento dell'Europa occidentale, inclusa la Germania Ovest. Nell'ottica dell'amministrazione Truman questo impegno era necessario perché gli aiuti fino ad allora concessi ai paesi europei si erano dimostrati insufficienti e gli europei minacciavano di ricorrere a politiche protezionistiche. Ma le difficoltà erano enormi: il Congresso americano non si mostrava affatto disposto ad accordare nuovi crediti all'Europa, e il governo francese si opponeva a una rapida ricostruzione dell'industria tedesco-occidentale, necessaria a uno stabile riassestamento dell'economia europea. L'amministrazione Truman superò le resistenze del Congresso enfatizzando la minaccia sovietica: nella «dottrina Truman», che il presidente espose al Congresso il 12 marzo 1947 per motivare la richiesta di aiuti finanziari per la Grecia e la Turchia, il conflitto tra Unione Sovietica e Stati Uniti fu presentato come lotta globale tra un regime di «terrore e oppressione» e la «libertà». Truman illustrò la missione americana come difesa di questa libertà su scala mondiale. Kennan, allora a capo dello staff

di pianificazione politica del dipartimento di Stato, e il segretario di Stato, George C. Marshall, superarono le resistenze francesi inserendo gli aiuti per i paesi europei in un programma di ricostruzione multilaterale che avrebbe aperto la strada all'integrazione dei paesi coinvolti. In questo modo non solo si poteva garantire che gli aiuti non sarebbero rimasti ancora una volta inefficaci ma, con l'integrazione europea, la Francia e il resto dell'Europa occidentale avrebbero avuto la possibilità di un controllo sulla ricostruzione tedesca. Affinché questo programma – presentato il 5 giugno 1947 dal segretario di Stato e conosciuto come piano Marshall – fosse accettato dai paesi occidentali con i loro forti partiti comunisti e socialisti, fu proposto anche ai paesi dell'Europa orientale e all'Unione Sovietica. Ancora una volta si creava l'opportunità di arrestare – per lo meno in teoria – l'iniziale spartizione dell'Europa.

Nei fatti, l'annuncio del piano Marshall suscitò in Europa, sia a Est sia a Ovest, grandi speranze per la realizzazione della «terza forza». Stalin fu a lungo incerto fra il timore della creazione di un blocco occidentale nel caso di una rinuncia agli aiuti e il timore di una riduzione, se non del dissolvimento, della sua area d'influenza nell'Europa dell'Est nel caso di un suo coinvolgimento. Pose quindi delle condizioni per la partecipazione sovietica, nella speranza che i governi dell'Europa occidentale lo seguissero ma, in seguito al loro rifiuto, Stalin in pratica si autoescluse dal programma. Il 2 luglio 1947 diede disposizioni al ministro degli Esteri, Vjačeslav Michajlovič Molotov, di rifiutare il presunto «piano per sottomettere l'Europa» all'imperialismo americano. I governi dell'Europa orientale, che avevano espresso senza eccezioni il loro interesse a un coinvolgimento nel piano Marshall, e con l'unica eccezione della Jugoslavia avevano deciso di partecipare anche dopo la rinuncia sovietica, furono costretti dal governo di Mosca a ritirare il loro assenso; per non irritare Mosca, la Finlandia decise autonomamente di rinunciare.

Per contrastare i piani americani, nel corso dell'estate 1947 Stalin mise a punto una duplice strategia che, da una parte, invitava alla mobilitazione l'Europa occidentale contro il presunto assoggettamento americano e, dall'altra, mirava a un piú stretto allineamento dei governi dell'Europa orientale al modello sovietico e a un inasprimento del controllo moscovita. Alla fine di settembre, in una riunione a Schreiberhau, in Slesia (l'attuale Szklarska Poręba, in Polonia), ai dirigenti dei maggiori partiti comunisti fu

spiegato il nuovo corso della politica sovietica e fu loro imposto di cooperare con l'Ufficio di informazione dei partiti comunisti e operai (Kominform). Il capo della delegazione sovietica, Andrej Ždanov, definí il conflitto Est-Ovest, in modo speculare alla dottrina Truman, come una contrapposizione globale, destinata alla vittoria o alla sconfitta, tra «il campo imperialistico e antidemocratico» sotto la guida degli Stati Uniti da un lato, e dall'altro «le forze anti-imperialistiche e antifasciste» sotto l'egida sovietica.

---

Figura 2.

Trieste: soldato jugoslavo a un blocco stradale, 1º maggio 1946.

Nei paesi dell'Europa orientale la pressione di Mosca e una generale crisi del processo di ricostruzione, causata anche dalla mancanza dei sussidi americani, convergevano a sopprimere gli spazi di manovra ancora disponibili per le forze politiche autonome. In Cecoslovacchia, la drammatica prova di forza tra il Partito comunista e i suoi alleati democratici nel governo di coalizione terminò con la formazione di un governo sotto il controllo comunista (29 febbraio 1948) e con la completa esautorazione delle forze democratiche. Come in Cecoslovacchia, anche negli altri paesi dell'Europa dell'Est i gruppi di opposizione organizzata

ancora attivi furono sciolti, i partiti socialdemocratici, dopo pesanti epurazioni, si dovettero fondere con i partiti comunisti, tutte le organizzazioni dei lavoratori furono assoggettate al controllo dei quadri comunisti, mentre i dirigenti comunisti sospettati di non essere sempre stati assolutamente leali nei confronti di Stalin furono allontanati uno dopo l'altro dalla guida del partito. La trasformazione della società avvenne sulla falsariga del modello sovietico e al posto di alleanze pragmatiche con gruppi parzialmente disponibili alle riforme subentrò il terrore poliziesco instaurato da una minoranza. Ovunque, secondo il modello sovietico, fu data la precedenza alla ricostruzione dell'industria pesante, furono introdotti metodi di pianificazione centralizzata e, nonostante grandi resistenze, fu accelerata anche la collettivizzazione dell'agricoltura. La produzione fu riconvertita sempre piú decisamente sulla base delle necessità della ricostruzione sovietica e i rapporti con i mercati occidentali furono drasticamente ridotti. La multiforme egemonia indiretta dell'Unione Sovietica venne sostituita in tal modo da un *blocco* sovietico chiuso.

Nell'Europa occidentale i dirigenti dei partiti comunisti lasciarono campo libero al malcontento accumulato dai militanti dalla fine della guerra. In Francia e in Italia si giunse cosí a scioperi di massa, che assumevano a volte i tratti di un'insurrezione generale; essi evidentemente non ostacolavano il perseguimento degli obiettivi americani nell'Europa occidentale, anzi lo favorivano: la maggior parte della popolazione, che fino a quel momento aveva ritenuto infondati i timori americani di un ampliamento dell'influenza sovietica in Europa occidentale, di fronte all'eccezionalità degli scioperi e alla polemica costante contro i presunti imperialisti, si convinse che i partiti comunisti occidentali miravano a rovesciare l'ordine esistente e che i vertici dell'Unione Sovietica tentavano di porre sotto il proprio controllo l'intero continente. Il ritorno dei comunisti a responsabilità di governo, in queste condizioni, era di fatto escluso. I comunisti si videro ricacciati nel ghetto della loro «controcultura», i rapporti di forza politici si spostarono nettamente a destra, e la ricostruzione sotto l'egida del piano Marshall continuò sulla base di un ampio consenso anticomunista.

4. *La restaurazione nell'Europa occidentale*.

A partire dall'inverno 1947-48 nell'Europa occidentale la guerra fredda divenne un fattore di politica interna. In Francia, i socialisti furono costretti ad assumere il ruolo di componente di sinistra in una coalizione di cristianodemocratici e conservatori che si allontanava sempre piú dal programma di riforme dei primi governi del dopoguerra. In Italia, alle elezioni dell'aprile 1948, la Democrazia cristiana riportò una chiara vittoria sulla coalizione dei comunisti e dei socialisti di sinistra; grazie all'emarginazione dei comunisti, da quel momento la Dc rimase alla guida del governo per decenni. Nella Germania occidentale, i socialdemocratici persero l'appoggio della potente componente del Partito socialdemocratico (SPD) nella zona d'occupazione sovietica, e i socialisti d'ispirazione cristiana all'interno della Unione cristianodemocratica (CDU) persero la loro posizione chiave. In generale, il nuovo consenso creatosi intorno all'anticomunismo e il crescente timore della minaccia sovietica aiutarono le élite borghesi tradizionaliste, screditate dalla collaborazione con i nazionalsocialisti o dal fallimento di fronte all'espandersi del nazismo, a riabilitarsi e a recuperare posizioni di potere. In Gran Bretagna, il Partito laburista subiva la pressione sempre maggiore dei conservatori e nel 1951 perse la maggioranza conquistata nel 1945.

La tendenza in corso a restaurare i rapporti politici tradizionali fu rafforzata in modo decisivo dalla pressione americana per ricostruire e integrare rapidamente le economie degli stati europei. L'amministrazione Truman respinse i progetti di riforma socialdemocratici non per ragioni di principio ma perché era convinta che le esigenze economiche e politiche dell'Europa occidentale non lasciassero spazio ad alcun esperimento. Di conseguenza, organizzò la ricostruzione sostenuta dal piano Marshall coerentemente con il proprio modello di successo liberale. Si decise di non frenare piú, per ragioni legate alla sicurezza, la ricostruzione dell'industria pesante della Germania occidentale, e di far sí che l'economia tedesca si riappropriasse rapidamente del suo ruolo tradizionale di guida del continente. Nella primavera del 1947, su pesanti pressioni americane, la statalizzazione dell'apparato industriale della Ruhr, cardine del programma di riforme dai cristianodemocratici tedeschi ai socialisti francesi, fu rimandata, demandandola a un governo tedesco-occidentale liberamente

eletto, e con ciò di fatto sabotandola definitivamente. Nei preparativi per la riforma monetaria della Germania occidentale le autorità d'occupazione americane lavorarono a stretto contatto con le forze liberali conservatrici; favorendo i possessori di patrimoni ed escludendo qualunque compensazione parallela, si aprí la strada a un'economia di mercato che lasciava sostanzialmente inalterate le precedenti situazioni patrimoniali. Gli stanziamenti del piano Marshall dovevano essere richiesti ogni anno al Congresso e la loro erogazione sottostava al controllo di ultima istanza della Economic Cooperation Administration (ECA). Questo ostacolava una pianificazione economica a piú lungo termine dei paesi che partecipavano al piano, mentre da parte americana si disponeva di qualche possibilità di intervento sulle politiche di investimento interno dei vari paesi, a tutto vantaggio del progetto di un ordinamento economico di tipo liberale.

Non essere riusciti ad affermare piú decisamente la propria autonomia nella concreta attuazione del piano Marshall è cosa che i paesi occidentali dovevano imputare in buona parte a se stessi: nell'estate del 1947 l'amministrazione Truman aveva espressamente lasciato ai paesi partecipanti l'iniziativa di formulare il programma degli aiuti. Non era interessata a una dipendenza stabile e strutturale dei paesi europei dagli Stati Uniti, ma a recuperare partner commerciali solidi e autonomi. Essa incominciò a dettare le linee di un programma di ricostruzione ottimale solo perché gli europei non riuscirono ad accordarsi su un programma comune, e quando il progetto di un'unione doganale, come primo passo dell'integrazione dei paesi partecipanti, fallí. I governi francesi tentarono ripetutamente di promuovere l'unione dei paesi del piano Marshall, ma il governo laburista inglese esitava a farsi coinvolgere in un vincolo definitivo con il continente. Tuttavia, la maggioranza dei paesi dell'Europa occidentale, soprattutto la sinistra europea e i paesi del Benelux, non voleva intraprendere l'unificazione europea senza la partecipazione inglese. Nonostante il notevole slancio del movimento per l'unificazione nel 1947-49, la politica di unificazione europea rimase quindi allo stato embrionale. L'istituzione del Consiglio europeo (maggio 1949), che agli occhi degli europei continentali rappresentava un primo passo, dopo interminabili trattative, verso la creazione di un'Europa federata, significava di fatto un ulteriore rallentamento della effettiva unità politica: il governo inglese si

rifiutò di accettare le proposte dei delegati per la nuova istituzione, condannandola all'irrilevanza.

5. *La costruzione del blocco occidentale*.

Mentre l'unificazione europea ristagnava e anche l'idea di una «terza forza» nei fatti naufragava, la formazione del blocco occidentale procedeva rapidamente. Allarmato dalla prospettiva di una possibile avanzata dell'Unione Sovietica in Europa occidentale, il ministro degli Esteri inglese Ernest Bevin già nel dicembre 1947 sollecitò il collega americano Marshall alla costituzione di un «sistema occidentale democratico che comprendesse gli americani, noi stessi, la Francia, l'Italia e naturalmente i territori inglesi d'oltremare» e che garantisse in particolare agli europei la difesa militare da parte degli Stati Uniti [3]. Come accordo preliminare, propose agli americani un patto di difesa comune tra Gran Bretagna, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo con il Trattato di Bruxelles (17 marzo 1948). Dopo la violenta presa del potere dei comunisti in Cecoslovacchia (fine febbraio 1948), che acuí in molti europei il timore di un'aggressione sovietica, questa linea politica fu fatta propria, in Europa occidentale, da una larga maggioranza. Anche gli Stati Uniti, a questo punto, erano pronti a sostenere il Trattato di Bruxelles impegnandosi in prima persona. L'11 giugno 1948 il Senato americano approvò una dichiarazione che, per la prima volta nella storia americana, consentiva di concludere un'alleanza difensiva in tempo di pace.

Il processo di costruzione del blocco occidentale fu accelerato dall'estremo tentativo di Stalin di impedire, sia pure all'ultimo momento, la costituzione di uno stato tedesco-occidentale, logica conseguenza dell'inclusione delle tre zone d'occupazione all'Ovest nel programma di ricostruzione dell'Europa occidentale. Quando (inizio giugno 1948), a Londra, i rappresentanti degli Stati Uniti e dei paesi del Trattato di Bruxelles si accordarono sulla riorganizzazione statale della Germania occidentale, Stalin colse l'occasione dell'estensione della riforma monetaria tedesco-occidentale a Berlino Ovest per bloccare i collegamenti via terra tra Berlino e le zone occidentali a tempo indeterminato, a partire dal 24 luglio. Solo in questo modo gli sembrava possibile impedire la realizzazione degli

accordi di Londra e riaprire le trattative per una soluzione complessiva del problema tedesco.

Il dipartimento di Stato prese seriamente in considerazione l'idea di un ritiro di tutte le truppe dalle quattro zone d'occupazione, nella speranza di evitare il discredito che sarebbe derivato dal ritiro unilaterale coatto delle sole truppe d'occupazione della zona occidentale di Berlino. I governi militari francese e inglese in Germania erano dello stesso parere. Ma quando, ben presto, fu chiaro che i rifornimenti alla popolazione di Berlino Ovest potevano essere garantiti anche per l'inverno successivo con un ponte aereo verso le zone inglese e americana, Marshall e Truman decisero non solo di resistere, ma rallentarono consapevolmente le trattative per la cessazione del blocco. Se il blocco di Berlino aveva efficacemente dimostrato l'aggressività e la cinica brutalità del potere sovietico, era anche uno strumento straordinario per superare le resistenze residue contro la costituzione del blocco politico occidentale: e cioè l'esitazione dei tedeschi occidentali nei confronti della costituzione di uno stato che avrebbe reso ancora piú profondo il fossato tra loro e i tedeschi della zona sovietica; i timori francesi per una rinascita del potente vicino tedesco; e l'opposizione del Congresso americano a un impegno militare dispendioso e di lunga durata in Europa. Il 4 aprile 1949 i rappresentanti di Stati Uniti, Canada, Gran Bretagna, Francia, Benelux, Italia, Norvegia, Danimarca, Islanda e Portogallo firmarono a Washington il Trattato dell'Atlantico del Nord; l'8 maggio, a Bonn, il Consiglio parlamentare eletto dai parlamenti dei Länder occidentali approvò la Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca.

Quando Stalin vide che il blocco delle vie d'accesso a Berlino Ovest non impediva la costituzione della Repubblica federale, non poté far altro che riaprire i collegamenti autostradali e via mare. Il 12 maggio 1949 il blocco di Berlino fu tolto. Egli tuttavia sperava ancora in una vasta sollevazione popolare contro la costituzione di uno stato tedesco a Ovest. Respinse ripetutamente le richieste della dirigenza della Sed di rispondere con la costituzione di un governo della zona orientale; i compagni tedeschi furono invece sollecitati a lottare attraverso un «Fronte nazionale» per l'«unità economica e politica» della Germania[4]. Solo quando ebbero luogo (14 agosto) le elezioni per il nuovo Bundestag e svaní la speranza di un nuovo incontro del Consiglio dei ministri alleati, Stalin acconsentí (settembre) che

entrasse in vigore, inizialmente solo per il territorio della zona d'occupazione sovietica, la Costituzione di una «Repubblica democratica tedesca», ratificata il 30 maggio da un «Congresso del popolo tedesco» di dubbia legittimità. Ciò accadeva il 7 ottobre 1949. Le elezioni previste dalla Costituzione furono però rimandate di un anno, e si tennero il 15 ottobre 1950 sulla base di una «lista unitaria» che non lasciava piú alcuna possibilità di scelta. Fin dall'inizio il secondo stato tedesco era privo di legittimazione democratica.

Alla fine del 1949 si erano formati cosí, al posto del sistema europeo di equilibrio tra gli stati, due blocchi di potere contrapposti, dominati dai due principali vincitori della seconda guerra mondiale e che dividevano l'Europa nei due campi, orientale e occidentale. Il vuoto di potere europeo che il crollo del Terzo Reich aveva lasciato dietro di sé era stato riempito, le sfere d'influenza delle potenze mondiali chiaramente definite, l'attuazione dei loro interessi fondamentali garantita. Rimaneva aperta la questione se e quanto a lungo sarebbe durata la contrapposizione che aveva dato luogo a questa divisione, che dimensioni avrebbero assunto l'impegno americano e sovietico in Europa e, di conseguenza, quanto a lungo sarebbe durata la spartizione del continente.

## 6. *La rivoluzione cinese*.

Diversamente dal crollo dell'impero tedesco in Europa, il crollo dell'impero giapponese in Asia orientale e sud-orientale non ebbe come conseguenza una divisione dell'area all'insegna della guerra fredda. Ciò dipese in primo luogo dal fatto che la liberazione di tali territori non fu portata a termine da una coalizione di eserciti occidentali e sovietici ma andava sostanzialmente ascritta all'esercito americano. L'Unione Sovietica entrò in guerra contro il Giappone il 7 agosto 1945, proprio alla fine del conflitto. Anche se l'attacco sovietico alle truppe giapponesi in Manciuria ebbe una parte importante nella resa del governo giapponese (10 agosto 1945), Stalin non poté comunque imporre una partecipazione sovietica piú che formale all'occupazione del Giappone. Nell'occupazione erano ufficialmente coinvolte undici nazioni ma il 90 per cento delle truppe erano

statunitensi, e il comandante in capo, il generale Douglas MacArthur, comandava le forze alleate con poteri pressoché illimitati.

Tuttavia, il fatto che anche l'Asia orientale sia rimasta prigioniera del conflitto Est-Ovest va attribuito all'attrazione del modello politico leninista su popolazioni il cui stile di vita tradizionale doveva confrontarsi con la modernità occidentale. Nacquero quindi movimenti comunisti nazionalisti che costituivano un problema tanto per l'Unione Sovietica quanto per gli Stati Uniti.

In Cina piú che altrove ciò assunse aspetti drammatici. Con il ritiro delle truppe giapponesi, che avevano controllato la parte orientale del paese dalla Manciuria a Canton, e che le fazioni belligeranti cinesi non erano riuscite a respingere con le sole proprie forze, riprese violentemente la guerra civile tra il Kuomintang – il Partito nazionalista cinese guidato da Chiang Kai-shek – e i comunisti guidati da Mao Zedong. I liberatori americani cercarono di spingere le due parti a un accordo. Il Kuomintang, che dalle sue basi nella provincia sud-occidentale del Sichuan aveva disarmato la maggior parte delle truppe giapponesi ed era rientrato in possesso dei territori che esse avevano occupato, non era però disponibile a condividere il potere con i comunisti. E questi ultimi, che operavano dalle loro basi nel nord del paese, avrebbero rinunciato alla forza solo per entrare in un governo di coalizione.

Neppure Stalin convinse i comunisti cinesi a sottomettersi al governo chiaramente dominante del Partito nazionalista. Il dittatore sovietico concesse che i guerriglieri comunisti si stanziassero nei territori rurali della Manciuria che erano stati occupati dall'Armata Rossa, ma si rifiutò di fornire loro consistenti aiuti militari ed economici e anzi strinse un accordo con il governo di Chiang Kai-shek che gli confermava il controllo della Mongolia esterna e stabiliva il controllo sovietico sulle ferrovie e sui porti della Manciuria (14 agosto 1945). Dopo aver trasferito in Unione Sovietica gran parte degli impianti industriali installati dai giapponesi, nella primavera del 1946 le truppe sovietiche si ritirarono completamente dal paese, come stabilivano gli accordi con il governo degli Stati Uniti.

Truman, al contrario, sostenne il governo di Chiang Kai-shek con cospicui finanziamenti e forniture di armi, ma escluse un intervento delle truppe americane nella guerra civile. Il 15 dicembre 1945 mandò invece in Cina, come ambasciatore straordinario, il potente generale George C.

Marshall con il compito di convincere le due parti a formare un governo di coalizione, ma nel gennaio 1946 egli non era riuscito a ottenere niente di piú di un temporaneo armistizio. A luglio Chiang Kai-shek decise di attaccare le basi comuniste nel nord del paese. Con un esercito di 4,3 milioni di soldati pensava di portare rapidamente sotto il suo controllo un esercito di 1,2 milioni di guerriglieri comunisti, equipaggiati molto peggio, e di stabilire cosí su tutto il paese l'autorità del suo governo, riconosciuto anche sul piano internazionale.

Le nuove ostilità non spinsero le due potenze mondiali a rivedere la propria posizione. Gli osservatori americani non credevano che le truppe di Chiang Kai-shek fossero in condizione di sconfiggere l'esercito comunista; allo stesso tempo osservavano che il corrotto regime del Kuomintang era poco popolare e godeva di sempre minore consenso. Non era perciò consigliabile fornire piú che un sostegno economico, peraltro sempre meno efficace. Dal canto suo, Stalin non credeva in una rapida vittoria dei comunisti, ed era per di piú preoccupato che la guerra civile in Cina potesse sfociare suo malgrado in un confronto militare con gli Stati Uniti. Evitò quindi all'inizio di fornire loro qualunque forma di sostegno ed esortò nuovamente i compagni cinesi a rientrare nei ranghi. L'esito della guerra civile fu deciso soprattutto dalle forze in lotta nel paese.

Diversamente dalle aspettative di Chiang Kai-shek, l'esito fu deciso piú sul terreno politico che su quello militare. La popolazione delle campagne vedeva nei comandanti del Kuomintang solo spietati arruolatori ed esattori di tasse, mentre i comunisti procedevano, nei territori che controllavano, a una «rivoluzione agraria» che espropriava i proprietari terrieri e ridistribuiva complessivamente il 43 per cento dei territori coltivati al 60 per cento della popolazione rurale. Nello stesso tempo, il regime nazionalista aumentava il proprio discredito anche presso la popolazione delle città: con azioni repressive contro i lavoratori, assegnando ad avidi funzionari le fabbriche espropriate in precedenza dai giapponesi, con la repressione politica e l'inflazione galoppante, fece rapidamente piombare nella povertà impiegati statali e altri lavoratori a reddito fisso, mentre i protetti del regime incameravano enormi guadagni. Alla fine del 1947 il Kuomintang era completamente delegittimato.

Con il tempo, il sostegno della popolazione compensò la debolezza militare e la scarsità di armamenti di cui inizialmente soffrivano i

comunisti. A partire dai primi mesi del 1948 interi reparti dell'esercito nazionalista passarono all'Esercito popolare di liberazione. Dopo la graduale conquista dei territori rurali a nord e di gran parte del centro del paese da parte delle formazioni comuniste, si giunse (inizio del novembre 1948) alla battaglia decisiva di Xuzhou (il piú importante nodo ferroviario della Cina centrale). La battaglia continuò fino al gennaio 1949 e si risolse perché il comandante della guerriglia, Deng Xiaoping, mobilitò due milioni di contadini dalle quattro province confinanti per fornire appoggio logistico alle truppe sul campo. Quindi le grandi città del nord, in cui si erano rifugiate le truppe di Chiang Kai-shek, caddero senza grande resistenza nelle mani dell'esercito comunista: prima Tianjin, quindi (31 gennaio) Pechino.

Dopo la vittoria dei comunisti nella Cina centrale, Chiang Kai-shek offrí di trattare l'armistizio ma i negoziati non portarono ad alcun risultato. Nell'aprile 1949 Mao, su pressione di Stalin, decise di passare il fiume Yangtze. In brevissimo tempo le sue truppe acquisirono il controllo anche del sud e dell'ovest del paese; già a maggio le truppe del Kuomintang dovettero ritirarsi a Shanghai. Il 1º ottobre Mao proclamò a Pechino la Repubblica popolare cinese. Due settimane dopo l'Esercito popolare di liberazione conquistò Canton; alla fine di dicembre cadde Chengdu, nel Sichuan, l'ultima città importante ancora occupata da truppe dell'esercito nazionalista. Chiang Kai-shek si era rifugiato a Taiwan, dove lo seguirono circa mezzo milione di suoi soldati.

Per il governo americano la vittoria dei comunisti cinesi fu «una dolorosa sconfitta politica»[5], come affermò il National Security Council in un memorandum del dicembre 1949. Certo a Washington non si pensava che ne derivasse una minaccia alla sicurezza americana, se non altro perché gli enormi problemi sociali ed economici della Cina avrebbero dato filo da torcere anche al nuovo regime. Truman in realtà decise di non riconoscere il nuovo regime di Pechino, ma escluse un'azione militare per salvare Chiang Kai-shek. Il 12 gennaio 1950 il segretario di Stato, Dean Acheson, dichiarò apertamente che il «perimetro difensivo» americano in Asia si estendeva dalle isole giapponesi alle Filippine. Né i nazionalisti cinesi di Taiwan né altri regimi del continente asiatico potevano quindi contare sull'appoggio militare degli Stati Uniti.

Figura 3.

Truppe comuniste entrano a Shanghai, maggio 1949.

Stalin si lasciò convincere dai suoi consiglieri a garantire aiuti economici e sostegno militare al vincitore Mao Zedong in caso di attacco. Il Trattato di amicizia cino-sovietico divenne operativo a partire dal 14 febbraio 1950, ma limitatamente alla conferma delle concessioni territoriali che Chiang Kai-shek aveva fatto nel 1945 all'Unione Sovietica. Dal punto di vista di Stalin il nuovo regime cinese era ben lontano dall'essere compiutamente comunista e Mao non era per nulla un alleato affidabile. Di fatto, metà dei 24 membri del nuovo governo cinese non apparteneva al Partito comunista. Per trasformare il regime di coalizione in un paese comunista Mao organizzò molte campagne, la maggior parte delle quali condotte all'insegna di un terrore sanguinario. Dal 1958 al 1962 morirono per una carestia tra i 15 e i 46 milioni di cinesi come conseguenza del Grande balzo in avanti; durante la Grande rivoluzione culturale (tra il 1966 e il 1969) le

Guardie rosse si accanirono sistematicamente e con estremo fanatismo contro le élite culturali e amministrative.

## 7. *La guerra di Corea*.

Il processo di trasformazione in senso socialista della Cina fu accelerato dalla guerra di Corea. Quando, dopo quarant'anni, il dominio giapponese sulla penisola coreana giunse al termine, il governatore giapponese insediò subito un capo di governo coreano, Yo Un-hyong, molto popolare e orientato a sinistra. Egli istituí un'assemblea rappresentativa dei «comitati popolari» che si erano formati in tutto il paese. Il 6 settembre 1945 fu proclamata la Repubblica popolare di Corea. Un governo di larga coalizione iniziò ad attuare un programma che prevedeva l'espropriazione dell'aristocrazia terriera, la nazionalizzazione dei grandi complessi industriali e un livello minimo di riforme sociali. Nel frattempo, le truppe sovietiche dalla Manciuria erano avanzate nel nord del paese, mentre le truppe americane sbarcavano a sud. Quando Truman, dopo il lancio delle bombe atomiche su Hiroshima e Nagasaki, e contrariamente a quanto concordato a Jalta, pretese che gli Stati Uniti partecipassero all'occupazione della Corea e di delimitare le zone d'occupazione lungo il 38° parallelo, Stalin non sollevò obiezioni.

Mentre i sovietici lasciarono in carica il governo della Repubblica popolare e i suoi comitati, gli americani instaurarono un regime militare che ricorreva al personale dell'occupazione giapponese ed esautorava, spesso a forza, i comitati. I tentativi di stabilire un governo unitario della Corea furono fatti fallire dagli estremisti di entrambe le parti. Nel settembre 1947 il governo americano decise quindi di delegare alle Nazioni Unite il compito di indire le elezioni ma il comitato ad interim della Repubblica popolare, a nord, guidato da Kim Il Sung, impedí l'accesso ai rappresentanti dell'Onu. Le elezioni si tennero perciò solo nel sud (maggio 1948) e portarono all'instaurazione della Repubblica di Corea, circoscritta alla zona d'occupazione americana. Poiché sostenitori della Repubblica popolare e forze moderate boicottarono le elezioni per paura di una divisione del paese, fu eletto presidente Syngman Rhee, un politico conservatore vissuto a lungo in esilio in America. Il nord reagí e indisse a sua volta le elezioni il

25 agosto 1948. Kim Il Sung fu eletto primo ministro della Repubblica democratica popolare di Corea, proclamata la quale le truppe sovietiche lasciarono il paese (fine del 1948). Le truppe americane le seguirono (giugno 1949).

Né Syngman Rhee e i suoi sostenitori tra le classi abbienti e i vecchi alleati, né Kim Il Sung e le forze di liberazione erano disposti ad accettare un paese diviso. Le due parti si riarmarono e cercarono l'appoggio delle potenze che le sostenevano per una «guerra di liberazione». Rhee non trovò ascolto a Washington, mentre Kim Il Sung, dopo lunga insistenza, riuscí a convincere Stalin. Alla metà di giugno 1940, il dittatore sovietico diede il proprio consenso all'attacco del sud da parte delle truppe nordcoreane. Kim lo aveva convinto che la guerra era comunque imminente, che il regime di Syngman Rhee sarebbe rapidamente caduto e che gli americani non sarebbero tornati indietro per salvarlo.

Il 25 giugno 1950 le truppe nordcoreane oltrepassarono il 38° parallelo. Si inoltrarono rapidamente a sud e alla fine di luglio avevano conquistato l'intera penisola fino a una stretta striscia di terra a sud-ovest, intorno alla città di Pusan. Truman e i suoi consiglieri interpretarono l'attacco come prova di una strategia militare sovietica di espansione alla quale occorreva opporre resistenza: incaricarono il generale Douglas MacArthur, proconsole americano in Giappone, di accorrere in aiuto del regime sudcoreano con forze aeree e navali, anche sotto la spinta di un'opinione pubblica che li accusava di aver lasciato troppo facilmente che la Cina passasse al comunismo. Poiché il governo sovietico stava boicottando il Consiglio di sicurezza (indispettito dal fatto che il seggio della Cina era ancora rappresentato dal governo di Chiang Kai-shek), gli americani ottennero anche un mandato delle Nazioni Unite per la difesa della Corea del Sud. All'operazione militare parteciparono complessivamente sedici nazioni al comando di MacArthur, tra cui Australia, Canada e Gran Bretagna, ma metà delle truppe erano statunitensi e il 40 per cento sudcoreane.

Il 15 settembre MacArthur iniziò la controffensiva sbarcando a Inchön, il porto vicino alla capitale. In due settimane Seoul fu riconquistata; quindi le truppe incominciarono ad avanzare verso nord, oltre il 38° parallelo. Per evitare ancora una volta, suo malgrado, un confronto diretto con gli Stati Uniti, Stalin si rassegnò a una nuova vittoria americana. «Pazienza. Lasciamo che gli Stati Uniti diventino i nostri vicini in Estremo Oriente.

Arriveranno, ma per ora non li combatteremo. Non siamo pronti per una guerra» [6].

Il regime di Kim Il Sung fu salvato da Mao Zedong. Quando le truppe di MacArthur si attestarono su un largo fronte al confine cinese, Mao, contro il parere del suo primo ministro Zhou Enlai, decise di seguire l'invito di Stalin e di intervenire (13 ottobre): temeva che le truppe di MacArthur non si sarebbero fermate al fiume Yalu, ma soprattutto vedeva in una vittoria americana in Corea un segnale per le forze nazionaliste cinesi affinché riprendessero la lotta per il dominio della Cina. Il 25 novembre, quando le truppe statunitensi raggiunsero lo Yalu, ebbe inizio l'offensiva cinese su larga scala. Le truppe di MacArthur furono risospinte a sud; il 31 dicembre, i cinesi e i nordcoreani oltrepassarono il 38° parallelo verso sud, e poco dopo Seoul cadde nelle loro mani. MacArthur chiese allora che l'esercito della Cina nazionalista potesse sbarcare sulla terraferma e di utilizzare la bomba atomica contro la Cina. Temendo la sconfitta, Truman stava per convincersi ad accogliere queste richieste; cambiò idea solo quando la situazione al fronte si stabilizzò nuovamente e la guerra rimase confinata alla Corea. In seguito a una nuova offensiva americana, che nel marzo 1951 riconquistò Seoul, e a un'offensiva cinese di primavera senza esito, lo scontro si trasformò in una guerra di posizione e logoramento. Quando MacArthur (inizio di aprile) cercò di convincere il Congresso della necessità di allargare la guerra contro la Cina, fu rimosso da Truman per insubordinazione. L'amministrazione temeva che l'Unione Sovietica avrebbe approfittato di un rafforzamento dell'impegno americano in Estremo Oriente per espandersi in Europa e nel golfo Persico. Una guerra contro la Cina era considerata «la guerra sbagliata nel posto sbagliato al momento sbagliato e contro il nemico sbagliato» [7].

Ma anche la «guerra limitata», come venne chiamata da allora in poi a Washington, costò molte vite: le vittime coreane, militari e civili, furono stimate in 1,3 milioni per il Sud e 1,4 milioni per il Nord: circa il 10 per cento della popolazione totale. A esse vanno aggiunti circa un milione di soldati cinesi e 54 000 americani. Le città e gli impianti industriali furono quasi completamente distrutti. I governi cinese e nordcoreano chiesero (giugno 1951) di avviare le trattative per l'armistizio, che non portarono tuttavia a nessun risultato anche perché Stalin ammoní i suoi alleati a non piegarsi troppo frettolosamente: che l'esercito statunitense fosse impegnato

in Corea era in tutto e per tutto nel suo interesse. Solo dopo la sua morte (marzo 1953), quando i suoi successori cercarono «un modo accettabile per raggiungere la pace il piú rapidamente possibile in Corea»[8], poté essere sottoscritto un armistizio a Panmunjon, vicino alla linea di demarcazione (27 luglio 1953).

La linea del cessate il fuoco si estendeva parte a sud e parte a nord del 38° parallelo: la Corea a questo punto era stabilmente divisa tra un brutale regime dittatoriale a nord, che assumeva sempre piú pesantemente tratti staliniani, ma cercando di conservare l'equilibrio tra i due grandi confinanti (Cina e Corea del Sud), e il sud che dipendeva totalmente dall'aiuto americano. Con la protezione delle truppe americane, il governo di Syngman Rhee assunse tratti decisamente autoritari, fin quando l'esercito rifiutò di intervenire nelle dimostrazioni contro gli studenti e i professori costringendolo a dimettersi (26 aprile 1960). La Corea del Sud visse una breve fase democratica, dopo la quale il regime militare guidato dal generale Park Chung-hee avviò una grande opera di modernizzazione.

## 8. *La democratizzazione del Giappone*.

Sotto la spinta della guerra di Corea, l'impegno americano in Giappone si protrasse piú a lungo di quanto pianificato. Le autorità d'occupazione americane avevano dato inizio a un programma di democratizzazione che prevedeva la smilitarizzazione, la punizione dei criminali di guerra, una vasta riforma agraria e l'instaurazione di un regime parlamentare. Nell'ottobre 1946 fecero approvare dal parlamento giapponese una Costituzione elaborata da funzionari americani. Essa riduceva il ruolo dell'imperatore a «simbolo dello Stato e dell'unità del popolo» e stabiliva un sistema bicamerale. Nella Costituzione era inclusa la difesa dei diritti civili e umani, e le donne erano legalmente equiparate agli uomini sotto ogni profilo. Inoltre (articolo 9) il popolo giapponese rinunciava «per sempre alla guerra come diritto sovrano della Nazione e alla minaccia o all'uso della forza come mezzo per regolare le controversie internazionali».

Soprattutto quest'ultima disposizione era contestata dai giapponesi, ma dalle elezioni del 25 aprile 1947 uscí vincente un governo a guida socialista la cui maggioranza sosteneva la smilitarizzazione. Poco dopo a Washington

incominciò a farsi strada l'idea di trasformare il Giappone, sotto il profilo economico e militare, in uno stato cuscinetto per arginare l'espansione comunista. Di conseguenza, i progetti di smembramento dei grandi complessi industriali giapponesi furono rallentati; il diritto di sciopero, in considerazione del maggiore attivismo dei sindacati, fu limitato; dall'epurazione degli elementi ultranazionalisti si passò all'epurazione delle forze di sinistra. Con l'inizio della guerra di Corea al Giappone fu concesso il diritto di dotarsi di una Polizia nazionale di riserva forte di 75 000 uomini, equipaggiata con carri armati, aeroplani e unità navali.

Il Pentagono cessò di opporsi a un trattato di pace con il Giappone, ma solo a condizione che fossero mantenute le basi americane in territorio giapponese. Di fatto, con il trattato di pace (San Francisco, 8 settembre 1951) gli Stati Uniti mantennero la completa giurisdizione sull'isola di Okinawa, le cui 117 basi militari americane erano di importanza fondamentale per l'organizzazione della difesa degli Stati Uniti nell'area del Pacifico. Nel Trattato di sicurezza nippo-americano stipulato contemporaneamente, il Giappone accettò che gli americani mantenessero truppe sul territorio giapponese; tuttavia, in considerazione degli umori del paese, il primo ministro, il conservatore Yoshida Shigeru, si rifiutò di includere nel trattato l'obbligo di mettere a disposizione le proprie truppe, come voleva il governo americano. In risposta, gli Stati Uniti non accettarono nessun obbligo formale di intervenire in difesa del Giappone in caso di aggressione.

Yoshida concesse segretamente ai negoziatori americani di mettere a disposizione un contingente di 50 000 uomini ben addestrati, ma si dovette attendere fino a marzo 1954 per trovare una maggioranza parlamentare che varasse una legge per la costituzione delle Forze di autodifesa. Ma il Trattato di sicurezza nippo-americano era troppo sbilanciato a favore degli Stati Uniti, e si fece sempre piú sentire l'esigenza di una sua revisione: vi si giunse il 21 gennaio 1960 dopo difficili negoziati. Veniva confermato il diritto statunitense di mantenere forze armate sul territorio giapponese e di ampliare le basi aeree già presenti; in cambio si stabiliva l'obbligo di assistenza e di mutua consultazione. Inoltre il Giappone acquisiva il diritto di rescindere unilateralmente il Trattato di sicurezza. Nonostante queste concessioni, il Trattato incontrò la violenta opposizione dei socialisti, dei comunisti e dei sindacati. Ma le dimostrazioni di massa e uno sciopero

generale non riuscirono a impedirne la ratifica. I conservatori, ora uniti nel Partito liberaldemocratico, vinsero quindi a grande maggioranza le elezioni del novembre 1960, e da quel momento e a lungo la sinistra dovette accontentarsi di stare all'opposizione.

Sotto la spinta dell'egemonia americana il Giappone stipulò accordi anche con gli altri vecchi nemici: già nel 1952 fu sottoscritto un trattato di pace con il governo nazionalista di Taiwan, mentre, per ottenere la ratifica del Trattato di sicurezza da parte del Congresso americano, Yoshida si rifiutò di riconoscere il governo popolare di Pechino. Con altri paesi – Birmania (1954), Filippine (1956), Indonesia (1958) e Vietnam del Sud (1959) – le trattative durarono piú a lungo perché ogni volta venivano sollevate richieste di riparazione. Le piú difficili furono le trattative con la Corea del Sud. Dal momento che il dominio giapponese sulla Corea aveva lasciato dietro di sé grandi sofferenze, i rapporti diplomatici tra i due paesi furono ristabiliti solo nel 1965, tra le violente proteste dell'opposizione coreana. Con l'Unione Sovietica fu stipulato (ottobre 1956) un accordo per la cessazione delle ostilità, che implicava tuttavia un compromesso, perché il Giappone ottenne solo una parte dei territori che reclamava: le isole Kurili meridionali e le isole Habomai e Shikotan.

## 9. *La decolonizzazione nel Sud-est asiatico*.

Nell'Indocina francese il movimento di liberazione nazionale (comunista) si scontrò inizialmente con il colonialismo francese. Quando gli occupanti giapponesi capitolarono (14 agosto 1945), si verificarono nelle città dimostrazioni di massa a favore dell'indipendenza e presero il potere i comitati locali della Lega per l'indipendenza del Vietnam (Viet Minh). Il 2 settembre il loro fondatore, il comunista Ho Chi Minh, proclamò ad Hanoi la Repubblica democratica del Vietnam, che tuttavia a livello internazionale non fu riconosciuta. De Gaulle inviò invece le truppe nel sud del paese, prima occupato dagli inglesi. Esse ripristinarono l'autorità militare e politica francese fino al febbraio 1946. Per liberarsi delle truppe cinesi che avevano occupato il nord, Ho Chi Minh accettò un compromesso (6 marzo): alle truppe francesi fu concesso di invadere il nord, e in cambio i francesi si impegnavano a lasciare il Vietnam entro cinque anni. Sull'unità

del paese avrebbe deciso un referendum popolare e il Vietnam avrebbe dovuto costituire uno «stato libero» integrato nella Federazione indocinese, inquadrata a sua volta nell'Union Française. Di fatto, la Francia offriva al Viet Minh la prospettiva di espandere la sua autorità nel sud del paese a condizione che rimanesse nell'ambito dell'influenza francese.

Ma il compromesso non durò a lungo. Thierry d'Argenlieu, capo dell'amministrazione civile francese del sud, non era affatto disposto a lasciare al Viet Minh l'autorità sul paese. Il 1º giugno 1946 stabilí invece a Saigon un regime «autonomo» della Cocincina, che con il tempo avrebbe dovuto estendere la sua autorità anche a nord. Dal momento che a Parigi nessuno osava sconfessarlo, le trattative per attuare il compromesso del 6 marzo finirono presto in un vicolo cieco, e allo stesso tempo, da entrambe le parti, i sostenitori del confronto militare presero il sopravvento. Dopo i primi attentati della guerriglia del Viet Minh contro le guarnigioni francesi, le truppe francesi bombardarono le basi del Viet Minh nella città portuale di Haiphong (23 novembre), uccidendo 6000 vietnamiti. Il generale Vo Nguyen Giap, comandante in capo di un esercito Viet Minh forte ormai di centomila unità, rispose attaccando le posizioni francesi ad Hanoi (19 dicembre). La guerra rimase a lungo incerta. Se la Francia prese il controllo della maggior parte delle città, le campagne e le foreste rimasero nelle mani dei guerriglieri, inafferrabili. Anche l'insediamento di Bao Dai, il precedente imperatore dell'Annam, a capo di uno «stato indipendente dell'Union Française» non portò alcun vantaggio ai francesi: agli occhi di gran parte dei vietnamiti era a tal punto compromesso da costituire un problema anche per gli ex dominatori coloniali.

Dopo la vittoria, Mao sostenne il Viet Minh con armi e aiuti cinesi; e i francesi poterono quindi convincere gli Stati Uniti a fornire loro supporto materiale per la campagna contro il comunismo. Solo la caduta della base fortificata francese di Dien Bien Phu (300 chilometri a ovest di Hanoi, al confine con il Laos, 7 maggio 1954) portò alla fine dei combattimenti: Parigi si convinse definitivamente che la guerra non poteva essere vinta.

Poiché Stalin voleva limitare l'influenza di Mao e quest'ultimo temeva un nuovo confronto con gli Stati Uniti, la sconfitta francese non equivaleva a una vittoria del Viet Minh: alla Conferenza di pace di Ginevra – accanto ai governi vietnamiti del Nord e del Sud partecipavano i rappresentanti di Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Unione Sovietica e Cina – un furibondo

Ho Chi Minh fu costretto ad accettare che il Vietnam fosse provvisoriamente diviso lungo il 17° parallelo. Negli accordi per l'armistizio (21 luglio 1954) si stabilí che le truppe francesi si sarebbero ritirate a sud di questa linea, e che due anni piú tardi si sarebbero tenute libere elezioni in entrambe le parti del paese.

Ma questo non successe mai. Dopo pochi mesi il nuovo primo ministro, il leader cattolico Ngo Dinh Diem, sostenuto dagli Stati Uniti, ottenne il ritiro delle truppe francesi anche dal Vietnam del Sud. Deposto Bao Dai, si proclamò capo dello stato. Nel maggio 1956 si rifiutò di convocare le elezioni già concordate adducendo la motivazione che il suo governo non aveva firmato l'armistizio: la riunificazione del Vietnam veniva cosí ancora rimandata a tempo indeterminato. Mentre Ho Chi Minh consolidava il potere a nord nel segno di una brutale trasformazione in senso socialista, il dominio corrotto e dittatoriale di Diem a sud forniva all'opposizione abbondanti motivi per intervenire attraverso la guerriglia. Spinto dai guerriglieri del sud, il Partito dei lavoratori del Vietnam decise di estendere il conflitto militare con l'obiettivo di riunificare il paese (settembre 1960). Si entrava cosí nella seconda fase della guerra d'Indocina, che sarebbe entrata nei libri di storia come guerra del Vietnam.

Anche lo stato indonesiano visse lo scontro tra il movimento per l'indipendenza (che, dopo la capitolazione giapponese, proclamò il 1º agosto 1945 una Repubblica indipendente) e l'ex potenza coloniale, che occupò nuovamente il paese dopo la temporanea occupazione da parte delle truppe inglesi. Prima che le truppe olandesi entrassero nella regione (marzo 1946), il governo della Repubblica indonesiana – sotto la guida di Akmed Sukarno – aveva esteso la sua autorità su Giava, Sumatra e Madura. Dopo aver resistito ai primi attacchi olandesi, con l'accordo di Linggadjati (15 novembre 1946) accettò di limitare la propria sovranità a Giava e Sumatra, di integrare la Repubblica nei futuri Stati Uniti d'Indonesia e di costituire una Unione olandese-indonesiana. Ma anche questo compromesso non durò a lungo: nel luglio 1947 gli olandesi iniziarono una sanguinosa azione di polizia contro presunte violazioni dell'accordo, nel corso della quale furono occupate la maggior parte delle città di Giava e gran parte di Sumatra.

Il governo indonesiano fu salvato solo dall'intervento delle Nazioni Unite. Una commissione arbitrale dell'Onu approvò (17 gennaio 1948) un

nuovo accordo secondo cui il territorio della Repubblica veniva ridotto, ulteriormente, alla parte centrale di Giava e all'altopiano di Sumatra. Le importanti coltivazioni di riso delle terre occidentali di Giava, cosí come le piantagioni e i giacimenti petroliferi di Sumatra, rimanevano in mano agli olandesi, il cui governo però premeva affinché ciò che restava della Repubblica entrasse in una federazione indonesiana. Poiché Sukarno vi si opponeva ostinatamente, l'Olanda ricorse nuovamente alle armi (dicembre): fu attaccata la sede del governo repubblicano a Yogyakarta, e Sukarno, il suo vice Mohammed Hatta e quasi l'intero governo furono arrestati.

Nella soluzione del conflitto fu decisivo il fatto che nel movimento d'indipendenza indonesiano, a differenza di quello vietnamita, i comunisti non avevano un ruolo preminente. Dopo la sconfitta nella rivolta di Madiun (Giava orientale, settembre 1948), a cui avevano preso parte, la loro posizione si era ulteriormente indebolita. L'opinione pubblica statunitense prese quindi ad appoggiare i nazionalisti indonesiani, e il governo degli Stati Uniti si spostò sulle posizioni della Lega araba e degli stati indiani, che chiedevano concordemente di riconoscere l'indipendenza dell'Indonesia. Il governo statunitense minacciò il governo olandese di sospendere gli aiuti economici del piano Marshall (autunno 1949), e ciò costrinse L'Aja a una repentina svolta politica. Il 2 novembre, i Paesi Bassi rinunciarono a tutti i diritti di possesso ad eccezione della Nuova Guinea olandese (Irian Jaya Barat, attualmente Papua occidentale), su cui Sukarno poté stabilire la propria autorità solo nel 1963, dopo aver minacciato un intervento militare.

Le vicine Filippine erano sotto il dominio coloniale degli stessi Stati Uniti, che avevano garantito l'indipendenza al paese dal 1º luglio 1946, secondo un piano di graduale emancipazione varato a metà degli anni trenta, e accordando privilegi economici e militari. Quando, poco dopo la dichiarazione d'indipendenza, scoppiò una rivolta contadina contro l'egemonia dei proprietari terrieri, gli Stati Uniti si schierarono a fianco del governo. Il movimento HUK, nato come costola dell'Esercito popolare antigiapponese, era sostenuto anche dai comunisti, i quali tuttavia non ne avevano il controllo. Gli americani, però, lo percepirono come una minaccia comunista e rafforzarono il sostegno al regime del presidente Manuel Roxas. Benché il movimento HUK avesse l'appoggio di vaste aree del

paese, alla fine capitolò (maggio 1954). Gli Stati Uniti si assicurarono cosí influenza economica e basi militari, fino all'abbandono del paese negli anni ottanta.

Nella penisola malese toccò agli inglesi, che vi erano tornati come potenza coloniale dopo la capitolazione del Giappone, confrontarsi con un movimento di liberazione. Guidato dai comunisti, era tuttavia circoscritto alla popolazione cinese, e nella repressione dell'insurrezione del 1948 l'alto commissario inglese poté quindi appoggiarsi alle truppe e alla polizia malesi. Dopo il trasferimento deciso dal governo di piú di 500 000 contadini di etnia cinese dai territori della guerriglia ai cosiddetti «nuovi villaggi», gli insorti erano stati sospinti fino al confine thailandese. Gli inglesi investirono consistenti risorse nello sviluppo economico del paese e si ritirarono pacificamente quando i gruppi rivali della popolazione malese, indiana e i cinesi nazionalisti si accordarono per un'alleanza elettorale (1955). In questo modo gli ex colonizzatori si assicurarono che la Federazione Malese, ottenuta l'indipendenza il 1º agosto 1957, sarebbe rimasta legata alla Gran Bretagna anche per il futuro.

Nel complesso, il comunismo ebbe successo laddove poté aiutare la popolazione rurale povera a migliorare le proprie misere condizioni di vita e dove questo obiettivo non fu ostacolato dall'alleanza tra i ceti piú elevati e gli ex dominatori coloniali. La guerra fredda coinvolse gli Stati Uniti in questi conflitti ben piú direttamente di quanto non contemplasse la loro filosofia anticolonialista e permise loro di diventare, militarmente ed economicamente, la potenza egemone del Pacifico. Ma per un lungo periodo questa regione non raggiunse la compattezza politica dell'area atlantica. Problemi istituzionali interni e l'ininterrotto conflitto tra il Giappone e i territori precedentemente sotto il suo dominio, portarono ad una alleanza militare contro gli «aggressori comunisti», chiesta dagli Stati Uniti nella primavera del 1954, alla quale presero parte, oltre ai paesi del Commonwealth – Gran Bretagna, Australia e Nuova Zelanda – solo Filippine, Thailandia e Pakistan. La South East Asia Treaty Organization (SEATO), istituita ufficialmente l'8 settembre 1954, non ebbe mai vera rilevanza politica.

10. *La spartizione dell'India*.

Il processo di decolonizzazione non si limitò ai territori che avevano fatto parte dell'impero giapponese. Anche nel Vicino e Medio Oriente, nell'Asia meridionale e in Africa le grandi potenze europee, Gran Bretagna e Francia, furono costrette a confrontarsi con la necessità di rinunciare ai loro imperi. In America latina emersero tentativi di sottrarsi alla dipendenza economica dagli Stati Uniti. Anche qui, come in Asia orientale e nel Sud-est asiatico, il distacco dalle potenze coloniali – legato ai processi di modernizzazione e agli ambiziosi tentativi di costruzione di stati moderni – si svolse in forme conflittuali anche dove non era direttamente coinvolto nella spirale del conflitto Est-Ovest. Poiché né i precedenti dominatori coloniali né le forze orientate alla modernizzazione usarono sempre la stessa accortezza, anche i risultati furono diversi. Ricondurli a un unico schema – la nascita del «Terzo mondo» o la moltiplicazione di stati estranei ai blocchi – si dimostra problematico.

Alla fine della guerra, l'indipendenza dell'India dalla sovranità britannica era urgente e inevitabile. L'arresto di sessantamila sostenitori e dirigenti del Partito del Congresso, che avevano chiesto l'indipendenza immediata (1942), aveva portato unicamente a scontri sanguinosi nel nord dell'India. Nessuno sapeva come tenere sotto controllo piú di due milioni di soldati che erano stati arruolati nell'esercito dell'India britannica. Ma ora, soprattutto, l'industria indiana, sviluppata a scopi militari e che operava a costi considerevolmente bassi, limitava le esportazioni britanniche sul mercato mondiale, e utilizzando questa produzione per esigenze belliche l'India era diventata creditrice della madrepatria: il debito inglese verso l'India ammontava a un quinto del prodotto nazionale lordo.

Il problema è che non era affatto chiaro a chi dovesse essere trasferita l'amministrazione dei diversi stati e delle numerose autorità locali della penisola indiana. Il Partito del Congresso, guidato da Jawaharlal Nehru, si offrí di collaborare alla creazione di uno stato centrale indiano che tenesse unite le diverse popolazioni, caste e comunità religiose. La sua autorità fu tuttavia messa in discussione dalla Lega musulmana, guidata da Muhammad Ali Jinnah, che propugnava la creazione di uno stato autonomo per la popolazione musulmana: una «terra dei puri», *pakistan* nella sua

lingua d'origine. Con ogni probabilità egli mirava solo a equiparare gli stati musulmani e indú in una debole forma di Confederazione indiana, ma questa idea non coincideva con i progetti del Partito del Congresso che mirava alla creazione di uno stato unitario; l'indipendenza fu quindi possibile solo al prezzo di una divisione del paese.

Nel marzo 1947 il governo laburista inglese mandò in India Lord Louis Mountbatten, con il titolo di viceré e il mandato di condurre il paese all'indipendenza entro l'agosto 1948. Dopo vani tentativi di convincere Jinnah ad accettare una soluzione unitaria, Mountbatten decise di dividere il paese secondo criteri religiosi: ciò significava concedere a Jinnah, per creare il Pakistan, non l'intero stato del Punjab a nord-est e del Bengala a sud-ovest, ma solo i distretti nei quali i musulmani erano in maggioranza; quindi, i ricchi distretti orientali del Punjab e la megalopoli di Calcutta rimanevano all'India. Per evitare disordini e anarchia, il viceré accelerò la realizzazione di questo programma: gli accordi furono sottoscritti il 3 giugno 1947, e il 15 agosto India e Pakistan furono dichiarati stati indipendenti.

Ma non si riuscí a evitare sanguinosi conflitti tra indú e musulmani. A Calcutta, già nell'agosto 1946 il primo ministro bengalese Shahid Suhrawardy aveva spinto i musulmani a cacciare e assassinare i lavoratori indú, nella speranza di poter assegnare la città allo stato musulmano. Il Mahatma Gandhi, leader carismatico del movimento per l'indipendenza, al momento della dichiarazione di indipendenza costrinse Suhrawardy a vivere con lui in un misero quartiere di Calcutta e a chiedere perdono per il bagno di sangue. In questo modo, e grazie a uno sciopero della fame di Gandhi durato diversi giorni, la violenza rimase circoscritta ai distretti occidentali del Bengala. Ma scoppiò con molta piú forza nel Punjab: centinaia di migliaia di indú e di sikh fuggirono diretti a Delhi minacciando di vendicarsi sui musulmani. Gandhi andò subito a ovest, per arginare anche a Delhi il terrore e l'odio. Quando il ministro degli Interni del governo centrale indiano negò ai pakistani la parte di entrate che spettava loro, Gandhi fece un nuovo sciopero della fame: ma il 30 gennaio 1948 fu assassinato da un giovane indú radicale che vedeva in questo impegno per una giusta compensazione una forma di alto tradimento.

Non si sa a quanto sia ammontato il numero delle vittime in seguito alla spartizione. Le stime oscillano tra le 250 000 e il milione di persone. Non

meno di 14 milioni di indiani fuggirono da una parte o dall'altra della frontiera. Centinaia di migliaia di impiegati statali e dei trasporti furono spostati; le ricchezze furono accuratamente divise. Nel Kashmir, che per costituzione era un principato indipendente e come tale doveva decidere autonomamente a quale dei due stati associarsi, scoppiarono conflitti armati. Quando i guerriglieri pakistani cercarono di ottenere con la forza l'annessione del Kashmir, paese prevalentemente musulmano, il maharaja, di religione indú, chiese aiuto al governo indiano e proclamò l'annessione alla Repubblica dell'India. Solo nel 1949 le Nazioni Unite riuscirono a ottenere una tregua. Da allora, due terzi del territorio del Kashmir appartengono all'India.

Il governo indiano guidato da Nehru evitò sempre di dar seguito al referendum popolare promesso. Riuscí, invece, a creare un sistema parlamentare particolarmente stabile, basato sull'equilibrio dei poteri tra i singoli stati e lo stato federale. Le prime elezioni nazionali – svoltesi tra l'ottobre 1951 e il febbraio 1952 – diedero una chiara maggioranza al Partito del Congresso, ripetutamente confermata fino agli anni novanta. Tale maggioranza consentí a Nehru di intraprendere un percorso di modernizzazione dello stato sociale, con impressionanti risultati nello sviluppo dell'industria pesante ma con scarsi progressi nella lotta contro il sistema delle caste e delle tradizionali strutture di potere del paese. Riuscí tuttavia a integrare nello stato, in modo per lo piú pacifico, centinaia di principati indipendenti e di depotenziare i numerosi conflitti linguistici attraverso nuove scomposizioni dello stato federale.

I successori di Jinnah, morto nel settembre 1948, incontravano invece grosse difficoltà nella creazione di uno stato unitario formato dalle due regioni musulmane del paese distanti tra loro oltre 1600 chilometri. La dirigenza era formata dagli aderenti alla Lega musulmana fuggiti dal sud nel Punjab e dall'élite locale; le altre province occidentali e il Bengala orientale dovettero assoggettarsi a un ordinamento autoritario. Solo nel 1956 entrò in vigore la Costituzione della Repubblica islamica del Pakistan orientata in senso presidenziale. Le elezioni tuttavia furono rimandate, anche perché si temeva che avrebbero sancito una maggioranza bengalese. Negli anni della sua presidenza (dal 1958 al 1969) il generale Mohammad Ayub Khan riuscí a dare al paese una relativa stabilità, legata alla ripresa economica, ma quando la minoranza pakistana occidentale tentò di

impedire la costituzione di un'assemblea nazionale elettiva, il Bengala orientale optò per la secessione (primavera del 1971). L'esercito pakistano occidentale intervenne con forza contro tale decisione, ma dovette arrendersi alle truppe indiane chiamate in aiuto dal Pakistan orientale. Il 16 dicembre 1971 fu riconosciuta l'indipendenza della Repubblica popolare del Bangladesh.

## 11. *Il conflitto in Palestina*.

Nel Vicino e nel Medio Oriente le grandi potenze europee dovettero confrontarsi con il crescente nazionalismo arabo, alimentato dalla crescita di un moderno ceto medio. Questo nazionalismo si opponeva sia alla sudditanza agli stati imperialistici sia alle élite premoderne alle quali l'Europa aveva affidato il controllo dei paesi della regione. L'Europa non riuscí perciò a mantenere la propria influenza militare ed economica dopo la concessione dell'indipendenza, e in molti casi fu esautorata attraverso rivoluzioni e sovvertimenti interni.

Lo sviluppo del nazionalismo arabo subí una rapida accelerazione a causa del conflitto palestinese, nato dalla promessa inglese (novembre 1917) di sostenere «la fondazione di un focolare nazionale per il popolo ebraico» in questo territorio. Mentre il governo inglese voleva trasformare il suo mandato sulla Palestina in uno stato bi-nazionale formato da arabi e israeliani, i coloni ebrei alla fine della guerra insistettero per instaurare immediatamente uno stato ebraico indipendente. Gli attacchi e gli attentati a obiettivi inglesi in Palestina condotti dall'ottobre 1945 rinforzarono queste richieste. Il governo inglese reagí (settembre 1947) annunciando che entro la successiva estate si sarebbe ritirato dai territori del mandato. Come nel caso dell'India, il governo sperava che la prospettiva dell'indipendenza avrebbe spinto le parti in conflitto a trovare un modus vivendi.

Sotto l'influsso di un'efficace azione di lobby da parte sionista, che sosteneva la necessità di offrire una nuova patria ai rifugiati ebrei rimasti in Europa dopo il genocidio nazista, il 29 novembre 1947 l'Assemblea generale dell'Onu decise, con la maggioranza di due terzi, un piano di spartizione che prevedeva la creazione di due stati interconnessi, che avrebbero dovuto costituire un'unione economica; Gerusalemme avrebbe

dovuto essere internazionalizzata e posta sotto l'amministrazione fiduciaria delle Nazioni Unite. Il giorno stesso unità militari ebraiche e arabo-palestinesi si scontrarono, entrambe con l'obiettivo di impedire la costituzione di uno stato della parte avversa, o per lo meno di ampliare i propri confini.

Il 14 maggio 1948, quando le ultime truppe inglesi lasciarono il paese senza aver formalmente trasferito il potere a nessuno, le truppe ebraiche erano già in una posizione di forza. David Ben Gurion, presidente del Consiglio nazionale ebraico, proclamò immediatamente la costituzione dello stato indipendente di Israele, subito riconosciuto non solo dagli Stati Uniti ma anche dall'Unione Sovietica, che nella formazione di uno stato ebraico vedeva l'opportunità di arginare l'influenza degli inglesi sul Vicino Oriente. La fornitura di armi e l'addestramento militare da parte sovietica aiutarono le truppe ebraiche a costruire un esercito moderno e ad evitare la sconfitta incombente.

Gli arabi palestinesi ottennero il sostegno degli stati arabi, ai cui governanti importava tuttavia molto meno cacciare gli ebrei che limitare l'espansione delle potenze rivali. L'esercito israeliano poté quindi continuare la sua offensiva e ottenere consistenti conquiste territoriali, al di là dei confini tracciati dalle Nazioni Unite. Circa un milione di arabi furono cacciati o fuggirono, piú di 350 villaggi arabi furono distrutti. Nel corso della prima metà del 1949, uno stato arabo dopo l'altro si dichiarò disponibile all'armistizio: per primo l'Egitto (24 febbraio), quindi il Libano (23 marzo), la Giordania (3 aprile) e infine la Siria (20 luglio). Al re di Giordania fu assegnato il controllo della Cisgiordania, mentre la striscia di Gaza fu posta sotto il controllo egiziano. Su quattro quinti del territorio palestinese si sviluppò quindi uno stato israeliano che non ne voleva sapere di integrare gli arabi rimasti sul suo territorio. I profughi arabi si rifugiarono per la maggior parte in campi provvisori negli stati confinanti, spesso in condizioni di vita miserevoli. Dalle loro fila nascerà l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (Olp), che darà il via a una nuova ondata di conflitti negli anni sessanta.

12. *L'autodeterminazione araba*.

La sconfitta contro Israele spinse i nazionalisti arabi a sollevarsi contro i loro sovrani tradizionali. In Siria, indipendente dopo la partenza delle ultime truppe francesi e inglesi (14 aprile 1946), un colpo di stato militare spazzò via il governo delle vecchie élite cittadine (marzo 1949), ritenuto responsabile della disfatta in Palestina. Seguirono altri colpi di stato, e nel continuo susseguirsi di azioni e reazioni il partito arabo socialista *Ba'th* (Partito «della rinascita») diventò la piú importante forza politica del paese. In Giordania, anch'essa indipendente dalla primavera del 1946, re Abd Allāh incontrò forti resistenze nell'integrazione degli abitanti della Cisgiordania, della Transgiordania e dei profughi palestinesi, e fu assassinato da un estremista musulmano (luglio 1951). Suo nipote Ḥusayn, assunta la reggenza quando era ancora minorenne (marzo 1953), si difese solo a fatica dalle mire espansionistiche siriane e irachene.

In Egitto, lo scontento contro la politica collaborazionista dei regnanti si manifestò all'inizio del 1952. Dal 1922 l'Egitto era formalmente indipendente, ma di fatto inglesi e francesi continuavano a controllare il Canale di Suez e un esteso complesso di basi militari nella cosiddetta «zona del canale». Quando le truppe inglesi spararono su una caserma della polizia egiziana che si era ribellata, uccidendo cinquanta poliziotti (gennaio 1952), al Cairo si scatenò la rivolta e re Fārūq perse rapidamente il controllo del paese. Nella notte del 23 luglio, un gruppo di «Liberi ufficiali» raccolti intorno a Nasser e ad Anwar al-Sādāt prese il potere. Mandato in esilio il re e nominato primo ministro il generale Mohammed Naghib, nell'arco di due anni Nasser consolidò il proprio potere al punto da assumere lui stesso l'incarico di primo ministro. In seguito a un fallito attentato contro di lui, l'organizzazione radicale dei Fratelli Musulmani fu proibita e le elezioni per la formazione di un'assemblea costituente rimandate indefinitamente.

Le trattative con le autorità inglesi sfociarono in un accordo (ottobre 1954) con il quale il governo inglese accettava di ritirare le proprie truppe entro venti mesi. Ma se gli stati arabi o la Turchia fossero stati attaccati da un altro paese, ad eccezione di Israele (si pensava naturalmente all'Unione Sovietica), gli inglesi si riservavano il diritto di ritornare nelle basi militari

fino al 1961. Nasser sperava con questo accordo di essersi assicurato il sostegno inglese e americano per la modernizzazione dell'Egitto, ma quando, per timore di un attacco israeliano, stipulò un accordo con l'Unione Sovietica per la fornitura di armamenti (settembre 1955), le potenze occidentali reagirono in modo decisamente ostile: Londra e Washington bloccarono il finanziamento della diga di Assuan, attraverso la quale Nasser voleva assicurare al paese energia elettrica e razionalizzare la produzione agricola.

Nel luglio 1956 il segretario di Stato John Foster Dulles annunciò ufficialmente il ritiro degli americani dal progetto della diga. Nasser reagí annunciando la nazionalizzazione del Canale di Suez: le entrate derivanti dall'attraversamento delle navi avrebbero compensato i mancati finanziamenti inglesi e americani per la costruzione della diga. Gli azionisti della società del canale furono liquidati e il 15 settembre 1956 il canale ricominciò a operare sotto la direzione egiziana. Sotto gli auspici delle Nazioni Unite, presso le quali gli inglesi avevano sollevato una formale protesta contro la nazionalizzazione, fu proposto un accordo che regolasse l'uso del canale tra l'Egitto e gli stati che lo avrebbero utilizzato.

I governi di Gran Bretagna e Francia non accettarono questa umiliazione. Ai loro occhi Nasser stava per ergersi a leader del nazionalismo arabo, in grado sia di minacciare l'egemonia inglese in Medio Oriente sia di indebolire la posizione francese in Algeria. Il primo ministro francese Guy Mollet concordò quindi con il premier inglese Anthony Eden un attacco israeliano contro la guerriglia palestinese e i suoi fiancheggiatori egiziani. Nel conflitto avrebbero dovuto intervenire truppe inglesi e francesi, ufficialmente per separare le parti in lotta, in realtà per riprendere possesso della zona del canale e rovesciare Nasser. Il 29 ottobre 1956 l'esercito israeliano iniziò l'attacco contro le postazioni egiziane. Come avevano concordato, la Gran Bretagna e la Francia diedero l'ultimatum e il 31 ottobre iniziarono gli attacchi aerei contro le città del canale. Quando le truppe delle due potenze stavano per riprendere il controllo dell'Egitto, Eisenhower bloccò l'operazione. Secondo il presidente americano questo tentativo di affermazione delle potenze coloniali europee non solo era estremamente maldestro; temeva che i sovietici si sarebbero atteggiati a tutori di tutti i popoli sottomessi. Mosca, che stava per soffocare la rivolta in Ungheria, minacciò tutte le parti in lotta di utilizzare «terribili armi di

distruzione di massa» se non avessero deposto immediatamente le armi. Per iniziativa del governo americano, il 6 novembre il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite dichiarò l'immediato cessate il fuoco e il ritiro degli aggressori. Eden lo accettò immediatamente, Mollet e Ben Gurion lo seguirono piú a malincuore.

Figura 4.

Ungheria: per le strade durante la rivolta antisovietica, 12 novembre 1956.

Per la Gran Bretagna e la Francia questa sconfitta segnò il definitivo declino della loro egemonia nel Vicino Oriente. Nasser emerse come il leader di un movimento panarabo che trovava consensi in tutti i paesi arabi confinanti e che culminò nell'annessione della Siria all'Egitto il 2 gennaio 1958 e nella costituzione della Repubblica araba unita. In Iraq, sostenitori di Nasser tra le fila dell'esercito deposero re Faysal II (4 luglio) e instaurarono un moderno regime arabo, costringendo gli inglesi a lasciare il paese. L'Unione Sovietica si presentava come difensore dei giovani stati arabi, sostenendo l'Egitto, la Siria e l'Iraq con consistenti aiuti militari ed economici, e a novembre Mosca accettò di finanziare la maggior parte della costruzione della diga di Assuan.

Da parte loro, gli Stati Uniti reagirono assumendo anche in questa regione il ruolo di controparte dell'Unione Sovietica, cercando in tutti i modi di mantenere almeno la Giordania e il Libano nel campo delle forze anti-egiziane. Ma, soprattutto, gli Stati Uniti divennero i difensori di Israele, uscito dal conflitto di Suez militarmente rafforzato ma del tutto isolato sul piano politico. Le postazioni nella striscia di Gaza, da cui i guerriglieri palestinesi avevano lanciato i loro attacchi al confine di Israele, furono distrutte; il blocco egiziano del golfo di Aqaba fu tolto, mentre le truppe dell'Onu furono poste a vigilare su entrambe le sponde. La paura della potenza militare di Israele, suscitata dalla rapida avanzata dell'esercito israeliano in territorio arabo nell'ottobre 1956, non poteva evidentemente garantire una pace di lunga durata: la democrazia israeliana si trovò perciò a dipendere in misura ancora maggiore dal sostegno militare ed economico degli Stati Uniti.

Il sostegno a Israele e agli avversari di Nasser in Libano e in Giordania andava di pari passo con l'alleanza con le forze feudali e conservatrici nei principali paesi fornitori di petrolio. Nel 1951 una coalizione nazionalista in Iran nazionalizzò la Anglo-Iranian Oil Company (dal 1954, British Petroleum Company) e si preparò a destituire lo shāh. I servizi segreti americani (Cia) intervennero organizzando un colpo di stato militare (agosto 1953), che rovesciò il primo ministro Mohammad Mossadegh e rimise sul trono lo shāh. Nello sfruttamento dei giacimenti petroliferi lo shāh collaborò soprattutto con le società americane; gli inglesi dovettero accontentarsi di partecipazioni minori. In Arabia Saudita, re Āl Sa'ūd, dopo le iniziali simpatie per il nazionalismo arabo, come alleato degli Stati Uniti

incontrò ben presto l'opposizione dei movimenti rivoluzionari. Suo fratello Faysal, che assunse il ruolo di primo ministro nel 1958, divenne l'avversario politico e ideologico del panarabismo. Per molti anni i ricavi della produzione di petrolio furono divisi a metà tra gli Stati Uniti e l'Arabia Saudita.

Il petrolio ebbe un ruolo importante anche in Algeria (dagli anni trenta dell'Ottocento colonia francese). Ma ancor piú importante era il numero dei coloni francesi che vi si erano stabiliti come proprietari terrieri e che avevano distrutto la tradizionale struttura tribale. Nei primi anni cinquanta del Novecento i coloni francesi erano piú di ottocentomila, circa l'11 per cento della popolazione. Sotto il profilo costituzionale l'Algeria, divisa in tre dipartimenti, era parte della Francia. Costretti a ritirarsi dall'Indocina, dopo i sanguinosi disordini del 1956 fu relativamente facile per i francesi rinunciare ai protettorati del Marocco e della Tunisia. In Algeria, invece, dove i nazionalisti radicali – il Front de libération nationale (FLN) guidato da Ahmed Ben Bella – effettuavano azioni terroristiche fin dal novembre 1954, la potenza coloniale reagí con estrema violenza. Il governo Mollet – lo stesso che aveva firmato gli accordi per l'indipendenza del Marocco e della Tunisia –, scioccato dalle violente proteste dei coloni francesi, troncò i tentativi di ottenere il consenso della popolazione musulmana attraverso riforme sociali e la concessione dei diritti di cittadinanza: il conflitto esplose con l'invio di consistenti contingenti di truppe contro i guerriglieri algerini che diventavano sempre piú forti, e con atrocità commesse da entrambe le parti.

La soluzione della guerra d'Algeria incominciò a profilarsi solo nel maggio 1958, quando De Gaulle ritornò al potere in Francia, invocato come salvatore sia dai coloni terrorizzati sia dagli impotenti sostenitori dell'indipendenza dell'Algeria. Dopo inutili tentativi di porre termine al conflitto attraverso concessioni al Front de libération nationale, il fondatore della Quinta Repubblica indisse un referendum (gennaio 1961) che gli conferí il mandato per il ritiro dall'Algeria. Le successive trattative, ostacolate da un tentativo di colpo di stato da parte di generali ribelli e da attentati contro importanti sostenitori dell'indipendenza, portarono all'accordo per l'indipendenza (Evian, 18 marzo 1962). La Francia ottenne concessioni petrolifere, il diritto di condurre esperimenti nucleari nel Sahara

e la base navale di Mers el-Kébir, ma centinaia di migliaia di franco-algerini fuggirono dal paese per timore di vendette.

## 13. *Il disastro dell'Africa sub-sahariana*.

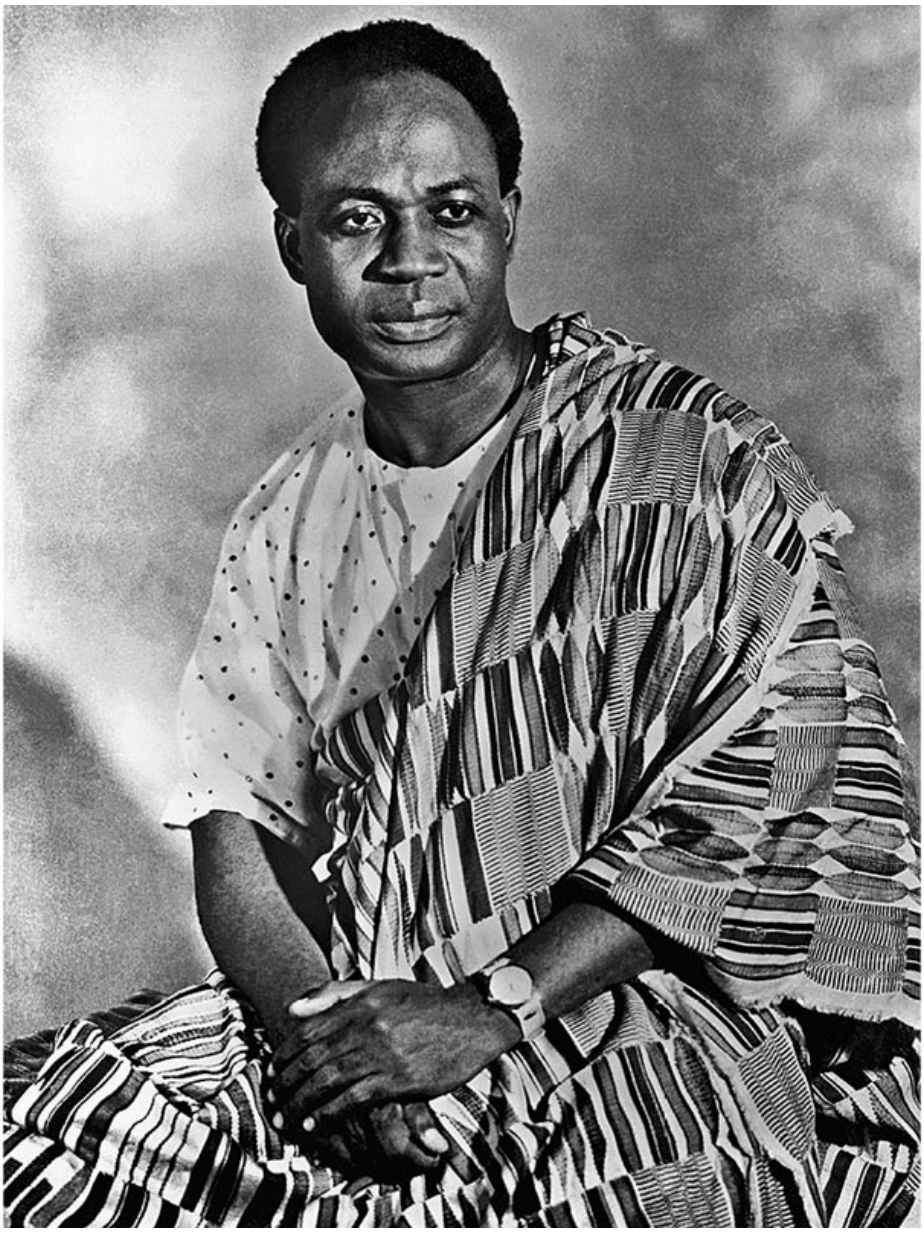
A differenza del Sud-est asiatico e del mondo arabo, alla fine della guerra nell'Africa sub-sahariana non si erano ancora sviluppati i fattori trainanti del moderno nazionalismo: l'agricoltura orientata all'esportazione, lo sviluppo di reti commerciali, la crescita industriale. I governi di Londra e Parigi erano convinti piuttosto delle possibilità di una «partnership per lo sviluppo». Si pensava cioè a una modernizzazione per mezzo dello sfruttamento delle ricche riserve naturali del continente africano, che avrebbe avvantaggiato anche la ricostruzione delle metropoli sfinite dalla guerra. In questo processo di modernizzazione avrebbero dovuto svilupparsi élite moderne, alle quali sarebbero state trasferite con il tempo le responsabilità di governo. Ma non era chiaro in che misura: la maggior parte dei funzionari coinvolti pensava a processi a lungo termine, trent'anni o piú.

Questo punto di vista, tuttavia, diede qualche risultato solo nei paesi in cui predominavano società rurali e gli interessi delle potenze coloniali si limitavano al commercio, cioè in alcune regioni dell'Africa occidentale. In Costa d'Oro, vista per lungo tempo come una «colonia modello», gli inglesi istituirono un'Assemblea legislativa (1946); il 1º gennaio 1951 entrò in vigore una Costituzione che prevedeva una forma limitata di amministrazione congiunta con un governo eletto. Il vincitore delle elezioni, Kwame Nkrumah, poté affermare l'autonomia in politica interna di un gabinetto esclusivamente africano (1954), e dopo una conferma alle elezioni del 1956 poté conquistare la piena indipendenza. Il 6 marzo 1957 nasceva lo stato del Ghana; le forze separatiste, che reclamavano confini diversi, dovettero piegarsi alla maggioranza uscita dalle elezioni nell'ex colonia britannica.

---

Figura 5.

Ghana: Kwame Nkrumah, 1954.



Il governo francese reagí in modo analogo alla creazione del Raggruppamento democratico africano (RDA), fondato da Félix Houphouët-Boigny, un ricco coltivatore di cacao della Costa d'Avorio. Dopo la repressione iniziale, nel luglio 1950 fu concessa al Raggruppamento libertà d'azione, a condizione che accettasse l'appartenenza del futuro stato all'Union Française. Nel gennaio 1956 Houphouët-Boigny fu nominato ministro nel governo Mollet, e con la sua collaborazione l'Assemblea Nazionale promulgò una legge quadro per i Territori d'oltremare che prevedeva per tutti i possedimenti francesi in

Africa l'instaurazione di parlamenti eletti con suffragio universale e la concessione di crescenti responsabilità di governo ai Consigli esecutivi che ne erano espressione. Coerentemente con queste direttive, la Costa d'Avorio divenne una repubblica indipendente (4 dicembre 1958) all'interno dell'Union Française; Houphouët-Boigny assunse subito l'incarico di primo ministro, e quindi di presidente dall'indipendenza della Costa d'Avorio fino alla sua morte (1960-93).

---

Cartina 1.

La nascita degli stati indipendenti in Africa (1945-2012).

Ma già nella vicina Guinea l'idea del mutuo sviluppo si rivelò impraticabile. La Francia, sempre interessata allo sfruttamento delle materie prime di cui il paese era ricco (bauxite, oro e diamanti), era poco disponibile a concessioni, mentre cresceva l'attivismo di un movimento di indipendenza sostenuto dai lavoratori il cui leader, Ahmed Sékou Touré, sulla base dei risultati di un referendum, si oppose all'ingresso della Guinea nella Communauté Française. Il 2 ottobre 1958 la Guinea dichiarò la totale indipendenza: ciò significava la fine di tutti i finanziamenti e delle altre

forme di sostegno da parte della Francia. Ritirandosi dal paese, i dominatori coloniali portarono via perfino i telefoni.

Quello che era stato pensato come un deterrente fu invece un elemento di contagio: anche tutti gli altri Consigli esecutivi reclamarono la piena indipendenza. De Gaulle – per il quale era prioritaria la questione algerina – la concesse senza valutare caso per caso né il livello di sviluppo né l'estensione territoriale di colonie spesso piccole, e senza alcuna considerazione per i rapporti e per le differenze etniche. Entro settembre 1960, quattordici territori coloniali francesi in Africa si trasformarono in stati formalmente indipendenti. Anche Houphouët-Boigny, per timore di essere emarginato dalle forze piú radicali, si allineò al movimento. Questi paesi rimasero certamente dipendenti dalla Francia sul piano economico, ma le imprese francesi dovettero condividere lo sfruttamento delle materie prime con altri paesi occidentali concorrenti.

In Africa orientale e meridionale la forte presenza di coloni bianchi portò all'assurdo la strategia della partnership per lo sviluppo. I coloni inglesi in Kenya, Uganda, Tanganica e Rhodesia si opposero con tale forza alla concessione di diritti di voto paritetici alla popolazione indigena che i movimenti nazionalisti, spinti dalla capitolazione della Francia, reclamarono anche qui la piena indipendenza. Il primo a ottenerla fu Julius Nyerere nel maggio 1961, in Tanganica (unificata nel 1964 con Zanzibar alla Tanzania). Nell'ottobre 1962 seguí l'Uganda, con Milton Obote come primo ministro; nel dicembre 1963 il Kenya, con Jomo Kenyatta; nel maggio 1964 il Nyasaland (da allora Malawi); nell'ottobre 1964 la Rhodesia del Nord (che divenne Repubblica di Zambia). La Rhodesia del Sud, dal 1923 colonia inglese, guidata da un governo autonomo di coloni bianchi, dichiarò l'indipendenza nel novembre 1965 senza concedere diritti civili alla maggioranza africana. I successivi negoziati con il governo inglese per la trasformazione democratica dello stato sarebbero durati fino al 1980.

Mentre la Gran Bretagna sentiva in misura maggiore della Francia la responsabilità per lo sviluppo dei popoli che aveva colonizzato, le potenze coloniali europee minori non se ne fecero minimamente carico. Il Portogallo si limitò a reprimere militarmente i movimenti di liberazione sorti in Angola, Mozambico e Guinea-Bissau; i leader di questi movimenti poterono salire al potere solo dopo la caduta della dittatura in Portogallo. Il

Belgio, che aveva sempre legato lo sviluppo della produzione mineraria e industriale in Congo al rigoroso divieto di ogni attività politica, decise, sotto l'impulso di violente agitazioni a Léopoldville (gennaio 1959), di concedere l'indipendenza il piú presto possibile (30 giugno 1960). Mentre gli europei lasciavano in massa il paese e l'amministrazione collassava, sorsero conflitti armati per la separazione delle province del Katanga e del Kasai e lotte di potere tra i leader del governo centrale, che terminarono solo quando il generale Joseph-Désiré Mobutu instaurò (novembre 1965) una dittatura militare fortemente repressiva. Nel 1962 il Belgio concesse l'indipendenza anche al Ruanda e al Burundi, senza aver fatto nulla per risolvere il conflitto fra Tutsi e Hutu.

La stagnazione dell'economia e nuove forme di oppressione, che si rafforzavano a vicenda, furono quindi il prezzo da pagare per l'affrettata decolonizzazione. Solo molto raramente, negli stati di nuova formazione, ebbe inizio un processo autonomo di sviluppo economico. Molto piú spesso ebbe luogo una sciagurata alleanza tra plutocrati locali e imprese europee, che ripresero il controllo del commercio, delle miniere e dell'industria. Dove lo sviluppo produttivo non coinvolse minimamente la popolazione locale, l'Africa Nera degenerò al livello di «Quarto mondo», privo di qualunque prospettiva di sviluppo a lungo termine.

## 14. *Gli interventi degli Stati Uniti in America latina*.

I paesi dell'America centrale e meridionale, invece, si erano avviati da tempo sulla strada dello sviluppo post-coloniale. Nel corso della prima metà del XX secolo, tuttavia, i loro vicini, gli Stati Uniti, erano diventati il principale investitore straniero nella regione instaurando, di conseguenza, un'alleanza strategica con le élite economiche locali. Finché i ceti danneggiati da questa situazione – contadini, operai e in generale le classi piú povere – cercavano rifugio nei regimi corporativi (come in Messico, in Brasile e in modo particolare in Argentina), gli Stati Uniti non avevano ragioni per intervenire direttamente, e reagirono alla nazionalizzazione delle compagnie petrolifere da parte del Messico e del Brasile limitandosi a boicottare i loro prodotti. Quando un movimento rivoluzionario sostenuto

da contadini e operai prese il potere in Bolivia (1952), l'amministrazione Eisenhower sostenne il nuovo governo con aiuti alimentari ed economici. Il calcolo di rafforzare gli elementi moderati del nuovo regime si rivelò vincente.

Ma quando i movimenti rivoluzionari latinoamericani si alleavano con i comunisti gli Stati Uniti reagivano con decisione. Ciò accadde la prima volta in Guatemala, dove il presidente Jacobo Árbenz Guzmán avviò l'espropriazione e la ridistribuzione dei terreni agricoli inutilizzati, sostenuto dal Partito comunista, piccolo ma dall'influenza crescente. Danneggiata dalle espropriazioni era soprattutto la United Fruit Company americana, che con le sue vaste piantagioni di banane controllava l'intera economia del Guatemala. La compagnia denunciò la riforma come un tentativo di presa del potere da parte sovietica ed Eisenhower incaricò la Cia di organizzare la caduta di Árbenz: dal vicino Honduras alcune centinaia di guerriglieri espatriati invasero il paese (giugno 1954), mentre forze aeree della Cia bombardarono Città del Guatemala e altri centri urbani. La maggior parte degli ufficiali abbandonò Árbenz, che dovette fuggire, e una giunta militare cacciò i contadini dalle terre che avevano appena ottenuto.

Analoga fu la reazione americana quando Fidel Castro, dopo piú di due anni di guerriglia, prese il potere a Cuba (inizio del 1959) e avviò immediatamente una riforma agraria che colpí anche le piantagioni statunitensi di canna da zucchero. Castro non era comunista, ma nella lotta per la guida del regime rivoluzionario si appoggiò sempre piú al Partito comunista, l'unica organizzazione politica di massa dell'isola; nel febbraio 1960 firmò un accordo commerciale con l'Unione Sovietica per ridurre la dipendenza della produzione di zucchero dal mercato americano. Agli occhi di Eisenhower ciò era sufficiente a farlo apparire come guida di un movimento di ribellione che avrebbe investito tutta l'America latina, e diede mandato alla Cia di preparare un'invasione sul modello guatemalteco. Quando Castro nazionalizzò le piú importanti imprese statunitensi a Cuba, il Congresso decretò di ridurre le importazioni di zucchero e un parziale embargo commerciale; nel febbraio 1962 l'embargo fu esteso a tutte le importazioni da Cuba.

L'invasione ebbe luogo all'epoca del successore di Eisenhower, John F. Kennedy (aprile 1961). Ma, a differenza del Guatemala, i 1400 esuli cubani

armati e addestrati dalla Cia non ebbero successo. Castro aveva completamente riorganizzato l'esercito cubano e aveva imprigionato, precauzionalmente, centomila oppositori del regime. La sollevazione popolare contro Castro in cui sperava la Cia non ebbe luogo e gli invasori dovettero battere vergognosamente in ritirata dopo tre giorni. Anziché abbattere Castro, gli Stati Uniti avevano quindi ulteriormente rafforzato la sua posizione. Incoraggiate dall'esempio della rivoluzione cubana le forze rivoluzionarie di molti paesi dell'America latina iniziarono operazioni di guerriglia. Furono tutte sconfitte da unità di polizia e militari addestrate dagli esperti statunitensi di tecniche antisommossa e in parte finanziate con aiuti militari statunitensi. Ma la minaccia rimaneva e gli Stati Uniti si guadagnarono la fama di potenza imperialistica per eccellenza dopo il declino dell'imperialismo europeo.

1. Dichiarazione sull'Europa liberata, in *Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers* (d'ora in poi FRUS) *1945*. *The Conferences of Malta and Yalta 1945*, Washington (D.C.) 1955, pp. 971 sg.
2. CLAYTON-GARWOOD 1958, pp. 115-18.
3. FRUS 1947, vol. 2, pp. 815-17.
4. Discussione con Vladimir V. Semjonov, 9 luglio 1949, in BADSTÜBNER e LOTH 1994, p. 288.
5. NSC-48/1 e 48/2, in ETZOLD e GADDIS 1978, pp. 253, 256-59, 273-75.
6. Mosca, seduta del Politburo del 5 settembre 1950, in CHRUŠČËV 1991, pp. 27 sg.
7. Omar Bradley, capo di Stato Maggiore, audizione al Congresso, in *The History of the Joint Chiefs of Staff*, vol. 3. *The Joint Chiefs of Staff and National Policy, The Korean War*, Michael Glazier, Inc., Wilmington (Del.) 1979, p. 67.
8. Risoluzione del Consiglio dei ministri dell'Urss, 19 marzo 1953, in WEATHERSBY 1995-1996, pp. 80-82.

Capitolo secondo
Una guerra fredda globale

In Europa, la lettura della decolonizzazione secondo gli schemi della guerra fredda favorí il consolidamento dei blocchi. Le istituzioni create nel 1949 avevano inizialmente un carattere provvisorio. Il Patto Atlantico non rappresentava né per l'amministrazione Truman né per l'opinione pubblica americana un impegno per una duratura presenza in Europa delle truppe americane; si contava invece sul loro rientro in patria alla fine del periodo d'occupazione in Germania e in Austria. La Costituzione della Repubblica federale tedesca era espressamente concepita solo nei termini di una «legge fondamentale» che avrebbe dovuto garantire «un nuovo ordinamento» della vita statuale in Germania «per un periodo transitorio»[1]. La Repubblica democratica non era per Stalin che un primo passo – non certo spontaneo – sulla via di una «Germania pacifica e democratica»[2]. Nel suo telegramma di augurio al governo del nuovo stato non si faceva alcun cenno al socialismo in Germania.

Naturalmente, questi fattori inizialmente provvisori tendevano a consolidarsi. Ma proprio quando la spartizione dell'Europa minacciava di diventare una realtà stabile, molti incominciarono a opporvisi. Intorno alla formazione dei blocchi in Europa si sviluppò un violento conflitto i cui esiti divennero chiari solo alla metà degli anni cinquanta.

## 1. *La Nato e la Comunità europea di difesa*.

Agli occhi degli americani, il successo del primo test nucleare sovietico (29 agosto 1949) determinò un cambiamento di prospettiva. Fino a quel momento l'amministrazione Truman aveva confidato in un duraturo monopolio nucleare statunitense e, di conseguenza, aveva ritenuto necessario mantenere solo un limitato livello di armamenti convenzionali. I

piani militari nell'eventualità di un attacco sovietico contro l'Europa occidentale (ritenuto altamente improbabile) prevedevano una ritirata strategica delle truppe americane sulla costa atlantica seguita da una massiccia offensiva aerea. Ma ormai non si poteva piú fare affidamento sulla superiorità nucleare, mentre la vittoria comunista in Cina ammoniva che non era piú sufficiente il contenimento attraverso i soli strumenti economici, come era avvenuto con il piano Marshall. Il memorandum NSC-68 del National Security Council (7 aprile 1950), opera sostanzialmente del segretario di Stato Dean Acheson e del capo dello staff di pianificazione politica Paul Nitze, chiedeva di spezzare la «volontà di dominio mondiale» comunista attraverso il conseguimento della superiorità militare. Si sarebbe quindi dovuta creare una solida organizzazione militare di difesa e le spese per la difesa sarebbero dovute aumentare di quattro o cinque volte [3].

La creazione di una efficace organizzazione di difesa occidentale implicava ovviamente il dispiegamento di truppe tedesche. Ai fini della sicurezza dell'Occidente, la Repubblica federale tedesca era il territorio piú esposto; non si poteva perciò né lasciarla indifesa né rinunciare al suo contributo. Ma poiché anche solo l'idea di armare nuovamente chi aveva scatenato la guerra appena conclusa faceva nascere grandi timori, si esitava a portare avanti questa parte del programma. I sostenitori del riarmo della Repubblica federale tornarono sulla questione solo quando l'attacco della Corea del Nord alla Corea del Sud rese plausibile lo scenario di un attacco dei comunisti della DDR alla RFT. Il 29 agosto 1950 il cancelliere Konrad Adenauer offrí da parte della Germania federale il contributo «di un contingente tedesco nell'eventualità della costituzione di un esercito internazionale dell'Europa occidentale» [4]; due settimane piú tardi Acheson pretese dai governi inglese e francese non solo l'aumento delle loro spese militari ma anche l'assenso all'inquadramento di truppe tedesche nella misura di circa dieci divisioni. Solo a queste condizioni il governo americano si dichiarava disposto a rafforzare il suo impegno militare in Europa e ad assumere il comando dello Stato Maggiore congiunto della Nato.

Il governo francese oppose a questo ricatto la proposta di una comunità europea di difesa. Se non si poteva prescindere dalle truppe tedesche, queste dovevano essere sottoposte non al controllo del governo tedesco ma della comunità europea occidentale. Come spiegò il primo ministro René Pleven,

la Francia voleva istituire un esercito europeo, sottoposto a un ministro della difesa europeo e che integrasse contingenti nazionali costituiti «da unità le piú piccole possibile»[5]. Non sarebbe quindi esistito uno Stato Maggiore tedesco; d'altra parte gli eserciti europei esistenti avrebbero preso parte alla nuova organizzazione solo nella misura in cui ciò fosse stato necessario alla difesa dell'Europa. La difesa degli interessi europei nelle ex colonie sarebbe rimasta comunque prerogativa dei singoli stati.

Tale discriminazione nei confronti dei tedeschi all'interno di una comunità di difesa occidentale non era ovviamente accettabile. Adenauer la rifiutò risolutamente. Per il cancelliere, la disponibilità di truppe tedesche doveva servire a spezzare le catene della condizione di potenza occupata che le nazioni vincitrici occidentali avevano imposto al giovane stato tedesco-occidentale. Ma anche i governi di Washington e di Londra ritennero assurda la proposta francese: inaccettabile politicamente e del tutto insensata militarmente. Di fronte al rischio di un ritiro delle truppe americane dalla Germania per inviarle in Corea, il governo francese acconsentí in linea di principio a integrare i contingenti tedeschi nella struttura della Nato (6 dicembre 1950); ma le modalità del loro contributo alla difesa europea non erano ancora chiare. Tuttavia, il 18 e il 19 dicembre, il North Atlantic Council (NAC) a Bruxelles decise la costituzione di una forza militare congiunta della Nato, a capo della quale fu designato il generale Dwight D. Eisenhower, il leggendario comandante in capo delle forze armate alleate nella seconda guerra mondiale.

Un accordo sulle modalità del contributo della Germania occidentale alla Nato fu raggiunto solo dopo interminabili trattative. Intorno alla metà del 1951, Acheson si convinse che la Francia non lo avrebbe accettato se non integrato a livello europeo. Per contro, il ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, dovette accettare che nell'esercito europeo fossero concessi ai tedeschi gli stessi diritti degli altri membri. Negli accordi per la Comunità europea di difesa (CED), sottoscritti il 27 maggio 1952 dai rappresentanti di Francia, Repubblica federale, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo, si stabilí che ogni decisione doveva essere presa all'unanimità da un consiglio dei ministri. Le truppe dovevano essere integrate a livello di divisione, e la Repubblica federale avrebbe avuto il suo ministero della Difesa. Essa non fu integrata, per lo meno inizialmente, nella Nato, ma al governo federale fu concesso il diritto di chiedere riunioni

congiunte del Consiglio dei ministri della CED e del NAC. Il trattato firmato il 26 maggio 1952 tra il governo federale e le potenze occidentali occupanti prevedeva, tra le altre cose, la fine dello status di paese occupato. Le potenze vincitrici occidentali si riservarono tuttavia tutti i diritti che riguardavano la «Germania unita» e vietarono alla Repubblica federale la produzione di armamenti strategici a tempo indefinito.

La guerra di Corea e la disponibilità europea a scendere a compromessi nell'interesse della propria sicurezza contribuirono a superare gli ostacoli parlamentari che si opponevano all'ambizioso piano di riarmo rappresentato dal memorandum NSC-68. Il Congresso statunitense accettò non solo il potenziamento delle proprie truppe in Europa (da due a sei divisioni) e nuovi aiuti militari per gli alleati europei, ma anche lo sviluppo della bomba all'idrogeno (sperimentata per la prima volta con successo nel novembre 1952) e l'aumento delle forze armate americane da 1,5 a 3,5 milioni di effettivi. Il bilancio della Difesa salí dai 13 miliardi di dollari del 1950 a oltre 50 miliardi nel 1953, la percentuale delle spese per la Difesa dal 5 per cento del prodotto interno lordo al 13 per cento. Gli Stati Uniti diventarono a questo punto anche sul piano militare la potenza leader dell'alleanza occidentale.

## 2. *Le offerte sovietiche*.

Stalin reagí alla decisione occidentale di potenziamento militare e di riarmo della Repubblica federale con un proprio piano di riarmo. Finché le truppe americane erano impegnate nella guerra di Corea egli non riteneva probabile un attacco occidentale alle posizioni sovietiche in Europa, ma era fermamente convinto che fosse possibile in futuro. In un incontro per la pianificazione avvenuto a Mosca nella seconda settimana di gennaio del 1951, i capi del Partito e i ministri della Difesa delle democrazie popolari dell'Europa orientale furono quindi obbligati a sottoscrivere un piano di riarmo coordinato che, alla fine del 1953, avrebbe portato gli effettivi a tre milioni di uomini. Fu anche accelerato lo sviluppo della bomba all'idrogeno sovietica, che fu testata per la prima volta nell'agosto 1953, dieci mesi dopo lo scoppio della bomba americana.

Allo stesso tempo, Stalin intensificò i tentativi di riprendere i negoziati per un trattato di pace con la Germania, che avrebbero per lo meno allontanato il pericolo che il potenziale militare tedesco fosse integrato nell'arsenale occidentale. Nel novembre 1950 il governo sovietico chiese la convocazione di una nuova conferenza dei ministri degli Esteri delle potenze alleate; e nel febbraio 1951 incominciò a elaborare il progetto di un trattato di pace che avrebbe dovuto essere presentato alla conferenza. Ma Acheson si rifiutò di avviare qualunque trattativa sulla questione tedesca finché non fosse stata presa una decisione sulla dislocazione delle truppe tedesche. In risposta, Mosca decise di rendere pubbliche le «linee fondamentali» del progetto di trattato di pace. In questo modo «sia i parlamenti sia i governi» della Germania occidentale e delle nazioni occidentali «avrebbero subito la pressione popolare»[6], che le avrebbe costrette alla fine a sottoscrivere il trattato. Il 10 marzo 1952 il Cremlino pubblicò le note inviate ai governi occidentali, nelle quali si prevedeva per i tedeschi la fine del regime di occupazione e il ritiro di tutte le truppe di occupazione, a prezzo tuttavia del divieto di partecipare a qualunque alleanza ostile a una delle potenze vincitrici[7].

Ma il tentativo di mobilitare l'opinione pubblica tedesco-occidentale e internazionale a favore della neutralità della Germania cadde miseramente nel nulla. Nelle note di risposta, le nazioni occidentali pretesero libere elezioni in tutta la Germania senza nessun obbligo di neutralità. In tutta risposta Stalin incluse anche la Germania orientale nei suoi programmi di riarmo; Ulbricht fu autorizzato a procedere alla «rapida costruzione del socialismo». Dopo la morte del dittatore (5 marzo 1953) i suoi successori riproposero i progetti per un trattato di pace. Lavrentij Berija affermò – piú risolutamente di Stalin – che la Germania unita sarebbe stata «una repubblica democratico-borghese»[8], e impose al capo della Sed di interrompere la via verso il socialismo nella DDR. Nella direzione politica della Sed incominciò allora una discussione che portò alla proposta di esautorare Ulbricht (24 giugno 1953).

La prospettiva di raggiungere un effettivo accordo per un trattato di pace con la Germania era a tal punto concreta che Winston Churchill, di nuovo primo ministro dal 1951, riteneva che dopo la morte di Stalin fosse giunto il momento di un'intesa con l'Unione Sovietica. L'11 maggio 1953, in un discorso alla Camera dei Comuni, chiese l'immediata convocazione di una

conferenza al vertice, nella quale si sarebbero dovute fornire all'Unione Sovietica ferree garanzie che né la Germania né le nazioni occidentali l'avrebbero attaccata; tra queste, la creazione di «una Germania riunificata e neutrale», come disse al suo collaboratore Pierson Dixon [9].

3. *Il 17 giugno 1953*.

Due eventi sbarreranno la strada a un accordo sulla questione tedesca che spezzasse la tendenza alla costruzione dei blocchi. Prima, l'evidente contrasto tra l'annuncio di un «nuovo» corso nella DDR, che doveva portare alla riunificazione tedesca, e l'insistenza sull'inasprimento delle norme sul lavoro provocò una protesta dei lavoratori di Berlino Est (16 giugno 1953) e, il giorno seguente, una sollevazione in tutta la DDR. Berija decretò lo stato d'emergenza e i carri armati sovietici mossero contro gli insorti. La repressione della rivolta contro il governo della Sed costò 51 morti, un numero sufficiente a sollevare lo sdegno unanime dell'opinione pubblica occidentale e a costringere sulla difensiva i sostenitori di una Germania neutrale. A metà luglio, all'unanimità, fu accolta dalle potenze occidentali la proposta di Adenauer di condizionare d'ora in avanti la convocazione di una conferenza a quattro alla richiesta di libere elezioni in tutta la Germania e della piena libertà d'azione di un governo della Germania unificata. Non si parlò piú delle garanzie che Churchill voleva offrire.

Poco dopo, il 26 luglio, Berija fu arrestato e sei mesi dopo giustiziato. Ma i suoi rivali nel Presidium del Soviet supremo, che volevano evitare di essere esautorati, non seguirono una politica sostanzialmente diversa sulla questione tedesca e sulla distensione con le potenze occidentali. Avevano però le idee molto meno chiare del compagno appena liquidato e agivano di conseguenza in modo molto meno flessibile e coerente. All'inizio di luglio il ministro degli Esteri Molotov impedí che Ulbricht fosse rovesciato: il 18 luglio gli avversari del segretario del Partito persero la maggioranza nell'ufficio politico della Sed e il 26 il Comitato centrale decise la loro espulsione. La linea direttiva del partito fu riorientata alla «costruzione del socialismo».

Il 15 agosto 1953, il governo sovietico presentò nuovamente il progetto (già presentato sotto Berija) di un governo provvisorio unificato tedesco e di indire libere elezioni per un'assemblea nazionale costituente, ma senza piú far cenno al contemporaneo ritiro delle truppe d'occupazione. Al contrario, il governo dei due stati avrebbe dovuto rimanere in carica fino all'entrata in vigore di una Costituzione della Germania unita. Questo però suonava come una sorta di garanzia nel caso in cui le elezioni avessero dato un risultato contrario alle aspettative sovietiche, e la proposta perse gran parte della sua attrattiva. Quando, dopo un lungo confronto diplomatico, ebbe luogo la Conferenza dei ministri degli Esteri delle quattro potenze (Berlino, 25 gennaio 1954), Molotov si mostrò piú flessibile: fino all'entrata in vigore del trattato di pace, in Germania avrebbero dovuto rimanere solo piccoli contingenti di truppe d'occupazione, con «compiti di controllo».

Questa concessione non fu tuttavia sufficiente a creare un vero sostegno all'idea di una Germania neutrale. La proposta di Churchill di fornire all'Unione Sovietica garanzie sulla sua sicurezza fu messa in minoranza. Alla Conferenza di Berlino i rappresentanti delle potenze occidentali chiesero invece l'istituzione di una commissione di controllo sulle elezioni con potere di decidere a maggioranza e la concessione al futuro governo della Germania unita di allearsi «a scopi pacifici» con altri stati. L'obiettivo era di salvare gli accordi per la Comunità europea di difesa dopo la riunificazione e di incorporare la DDR sotto la sua giurisdizione. Nessuno si stupí che Molotov non accettasse. Nei fatti, la tattica negoziale occidentale mirava al fallimento della Conferenza e ad aprire finalmente la strada alla ratifica del trattato di difesa europeo.

Il progetto di Molotov di un accordo per la sicurezza complessiva dell'Europa non trovò invece consensi da parte occidentale. Esso prevedeva che fino alla riunificazione i due stati tedeschi fossero coinvolti alla pari. Gli Stati Uniti avrebbero invece avuto solo il ruolo di osservatori e la Cina sarebbe diventato membro permanente delle Nazioni Unite. Tutto questo per i governi occidentali era inaccettabile, e a nulla serví la garanzia offerta da Molotov che la ratifica di questo patto per la sicurezza non avrebbe implicato lo scioglimento della Nato. La conferenza terminò il 18 febbraio 1954 senza nessun progresso sulla questione tedesca. A fine marzo, il governo sovietico presentò un ulteriore memorandum in cui proponeva che

gli Stati Uniti partecipassero a pieno titolo a un unico sistema di sicurezza europeo e che anche l'Unione Sovietica entrasse a far parte della Nato, ma neanche questo riuscí a scuotere la determinazione dell'Occidente di integrare la RFT nel sistema delle alleanze occidentali.

### 4. *Il fallimento della Comunità europea di difesa*.

Le proposte e le iniziative del governo sovietico ebbero alla fine un unico effetto: quello di portare al fallimento il progetto della Comunità europea di difesa. In particolare, la diffusione del progetto di sicurezza paneuropeo suscitò in Francia tali aspettative riguardo alla distensione tra Est e Ovest – che avrebbe consentito di sottrarsi all'infausta combinazione del riarmo tedesco e della rinuncia alla sovranità – da rendere controproducenti le pressioni del governo americano per la ratifica del trattato di difesa europeo. Fu quindi impossibile trovare una maggioranza parlamentare a sostegno del trattato. Dato il rapido succedersi dei governi a Parigi, la ratifica fu continuamente rimandata, mentre gli alleati furono tempestati di richieste di integrazioni che avrebbero dovuto facilitare l'approvazione da parte dell'Assemblea Nazionale; essi tuttavia si rifiutarono di lasciarsi coinvolgere in modifiche che avrebbero rimesso in discussione gli esiti delle trattative del 1952.

Il 30 agosto 1954 il primo ministro francese Pierre Mendès France mise ai voti il trattato, senza tuttavia legare il suo destino personale all'approvazione. Come prevedibile, il trattato fu respinto, o meglio, definitivamente affossato. Con una maggioranza di 319 contro 264 deputati, l'Assemblea Nazionale si rifiutò perfino di discutere le clausole del trattato. Adenauer e gli alleati americani erano scioccati. A Mosca si pensò di essere finalmente vicini al successo tanto atteso.

L'euforia del governo sovietico non durò a lungo. Di fronte al pericolo del totale collasso del sistema di sicurezza occidentale, tutte le nazioni occidentali coinvolte nelle trattative si resero subito disponibili a concessioni sempre rifiutate fino a quel momento: Mendès France accettò l'immediato ingresso della RFT nella Nato; il successore di Churchill, Anthony Eden, accettò l'adesione della Repubblica federale e dell'Italia al Trattato di Bruxelles, dando vita all'Unione europea occidentale (UEO); il

segretario di Stato americano, John Foster Dulles, si disse pronto a rafforzare la presenza militare degli Stati Uniti sul continente europeo; Adenauer confermò che la Repubblica federale rinunciava alla produzione di armi nucleari, biologiche e chimiche e di altri dispositivi strategici, e accettò uno statuto speciale della Saar che confermava i legami economici della regione con la Francia finché non fosse stipulato un trattato di pace. Il 23 ottobre 1954, i ministri degli Esteri occidentali sottoscrivevano gli «Accordi di Parigi» che sancivano queste intese.

Per contrastarne la ratifica, il governo moscovita inviò ancora una volta numerosi segnali di disponibilità su tutte le questioni in sospeso relative alla conclusione di un trattato di pace e all'instaurazione di un sistema di sicurezza comune. L'apice di questa offensiva fu raggiunto alla fine di marzo del 1955, quando i sovietici concessero di non subordinare piú il ritiro delle proprie truppe dall'Austria alla firma preventiva del trattato di pace con la Germania. Poiché il governo austriaco offriva da parte sua la neutralità armata, fu possibile sottoscrivere in brevissimo tempo il Trattato di pace (Trattato di Stato per la re-istituzione di un'Austria indipendente e democratica), firmato a Vienna il 15 maggio 1955. Le truppe sovietiche iniziarono a ritirarsi dal territorio orientale del paese e i mezzi d'informazione sovietici insistettero sul fatto che la stessa cosa poteva avvenire anche in Germania. All'inizio di giugno, Adenauer fu invitato a Mosca per instaurare rapporti diplomatici che, come specificava l'invito, avrebbero contribuito a «ristabilire l'unità di uno stato democratico tedesco» [10].

Ma tutto questo non fu sufficiente a scuotere la maggioranza dei tedeschi, favorevole a integrare la Repubblica federale nell'alleanza occidentale. Uno sciopero generale contro gli Accordi di Parigi, promosso dai sostenitori di un «movimento della Paulskirche» nella RFT, non portò a nulla. Il 27 febbraio 1955 il Bundestag ratificò a grande maggioranza gli Accordi di Parigi, ed esattamente un mese dopo furono ratificati dal Senato francese: gli accordi entrarono in vigore il 5 maggio. Quattro giorni dopo i rappresentanti del governo federale parteciparono per la prima volta a una seduta del NAC. A novembre, i primi volontari entrarono nelle caserme della Bundeswehr, l'esercito federale tedesco. Ma passarono piú di due anni prima che il reclutamento diventasse obbligatorio e di massa.

Di fronte all'inutilità di tutti i tentativi di impedire l'integrazione della Repubblica federale nella Nato, Nikita Chruščëv, il nuovo uomo forte del governo di Mosca, modificò la politica sovietica verso l'Europa rafforzando l'egemonia della Sed in Germania orientale. Quando i capi di governo del blocco orientale sottoscrissero a Varsavia (14 maggio 1955) un «Patto di amicizia, cooperazione e mutua assistenza», era presente anche il primo ministro della Germania orientale, che fu ammessa a far parte del nuovo Patto anche se inizialmente solo con lo status di osservatore. Dopo gli ultimi sondaggi infruttuosi al vertice di Ginevra (luglio 1955), Chruščëv, in una manifestazione a Berlino Est, disse che «la questione tedesca non può essere risolta a spese degli interessi della Repubblica democratica tedesca»; non è possibile «liquidare tutte le sue conquiste politiche e sociali» [11]. Due mesi dopo (20 settembre), l'Unione Sovietica firmò con la DDR un trattato sulle relazioni bilaterali, che definiva la Repubblica democratica «libera di decidere sulle questioni di politica interna ed estera», con la sola esclusione degli accordi vigenti tra le quattro potenze relativi alla «Germania unita».

All'inizio del 1956, dalla Kasernierte Volkspolizei (Polizia popolare accasermata) nacque la Nationale Volksarmee (Armata popolare nazionale): con la sua integrazione nell'organizzazione militare del Patto di Varsavia alle dipendenze del comando supremo sovietico, decisa l'8 gennaio 1956 dal comitato dei paesi del Patto, era definitivamente costituito anche il blocco dell'Europa orientale.

## 5. *Lo spirito di Ginevra*.

Diversamente da quanto temevano i sostenitori della neutralità sia a Est sia a Ovest, la compiuta realizzazione dei blocchi non ebbe come conseguenza l'immediato inasprirsi delle tensioni. Né l'alleanza occidentale né Mosca avevano un interesse immediato ad ampliare la propria sfera d'influenza in Europa; si consolidò invece la tendenza a cercare accordi sulla base dello status quo, rafforzata anche dai numerosi test di bombe all'idrogeno nella primavera del 1954, che resero drammaticamente chiaro a entrambe le parti il pericolo di un annientamento dell'umanità. La soddisfazione per il consolidamento del proprio campo e la preoccupazione

di evitare una guerra nucleare concorsero ad avviare, a dieci anni dalla fine della seconda guerra mondiale, un nuovo dialogo tra i due blocchi.

Ciò emerse con chiarezza al vertice di Ginevra del 18-23 luglio 1955, al quale le potenze occidentali parteciparono dopo la firma del trattato di pace austriaco. I sovietici presentarono un piano di disarmo che avrebbe trasferito il controllo della produzione di armi nucleari a un'agenzia dell'Onu senza diritto di veto e che fissava le stesse limitazioni agli armamenti convenzionali per entrambe le parti. Eisenhower, succeduto a Truman alla presidenza degli Stati Uniti (gennaio 1953), non volle impegnarsi subito in un progetto cosí ambizioso, che contrastava con la sua idea della deterrenza nucleare come mezzo per controbilanciare l'inferiorità negli armamenti convenzionali. Egli propose invece, come primo passo pratico, la reciproca apertura dello spazio aereo ai voli di ricognizione (*open skies*) e lo scambio di informazioni su tutte le installazioni militari. Entrambe le parti convennero di continuare i colloqui sul disarmo: si rendevano conto, come disse Chruščëv, «che non ci troviamo alla vigilia di una nuova guerra e che i nostri nemici hanno paura di noi come noi di loro» [12].

Anche la proposta sovietica di instaurare rapporti diplomatici con la Repubblica federale serví a consolidare il dialogo sulla base della situazione esistente. Dal punto di vista di Adenauer era un'offerta ambigua: da un lato sarebbe servita anche a lui ad aprire un filo diretto con Mosca, dall'altro avrebbe minato alla base la sua volontà di parlare anche a nome dei tedeschi della Repubblica democratica. Quando però il governo sovietico, durante la visita del cancelliere a Mosca (9-13 settembre 1955), gli promise la liberazione degli ultimi diecimila prigionieri di guerra tedeschi, condannati ai lavori forzati nei campi sovietici, non poté rifiutarla. Facendo di necessità virtú, la diplomazia tedesco-occidentale cercò di limitare i danni provocati dal riconoscimento da parte sovietica di due stati tedeschi minacciando tutti gli altri stati di «serie conseguenze», fino alla rottura delle relazioni diplomatiche, se avessero riconosciuto la Repubblica democratica. E non si sarebbero dovuti instaurare rapporti diplomatici con gli altri stati del blocco orientale che l'avevano già riconosciuta. In pratica, la «dottrina Hallstein» (dal nome del sottosegretario al ministero degli Esteri che l'aveva proposta) isolò la DDR sul piano internazionale, ma costituí un ostacolo a tutti i tentativi di superare la divisione della Germania.

Nella situazione di reciproca minaccia nucleare, la «politica di liberazione dell'Europa dell'Est» che Dulles aveva sostenuto durante la campagna per le elezioni presidenziali negli Stati Uniti in risposta all'idea di Adenauer della riunificazione della Germania, si rivelò nient'altro che pura retorica. Quando in Ungheria scoppiò la rivolta contro il regime stalinista (26 ottobre 1956), Dulles si affrettò a garantire che gli Stati Uniti non avrebbero considerato i paesi satelliti di Mosca «come potenziali alleati militari»[13]. Ciò nonostante il nuovo primo ministro comunista, di orientamento riformatore, Imre Nagy, annunciò che l'Ungheria avrebbe instaurato una democrazia pluralista e che sarebbe uscita dal Patto di Varsavia. Ma il 31 ottobre, spinto sia dalla preoccupazione per la propria posizione personale sia dal timore di una dissoluzione del blocco orientale, Chruščëv inviò le truppe sovietiche a reprimere la rivolta. Il 4 novembre iniziò l'attacco su Budapest e il 10 fu spezzata l'accanita resistenza in quasi tutto il paese. L'amministrazione Eisenhower si limitò a risoluzioni di protesta all'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Il deterrente nucleare favorí quindi il mantenimento del predominio dei funzionari comunisti nei paesi del blocco orientale e la persistenza dell'egemonia sovietica sui suoi alleati. Il Patto di Varsavia si dimostrò ben presto, fin quasi dalla sua istituzione, uno strumento per salvaguardare questa egemonia non solo dai pericoli esterni ma soprattutto dai movimenti di emancipazione nel suo stesso campo. Ma in Occidente, fin dalla repressione della rivolta ungherese, il modello sovietico perse gran parte della forza d'attrazione che aveva esercitato su tanta parte del movimento operaio e sugli intellettuali critici nei confronti del capitalismo. Il contrasto tra i brutali provvedimenti adottati per mantenere l'egemonia comunista e i successi dell'Occidente nella ricostruzione economica e nel consolidamento della democrazia era impressionante.

## 6. *L'unificazione europea*.

Il fallimento della Comunità europea di difesa non segnò la fine dei tentativi di giungere all'unificazione dell'Europa. Essi erano iniziati molto prima della guerra fredda e non erano finalizzati esclusivamente al rafforzamento dell'Occidente nel conflitto con il blocco sovietico.

L'obiettivo principale del movimento per l'unificazione europea, che si era formato nella Resistenza e nell'esilio durante la seconda guerra mondiale, era il consolidamento della pace. Ma ad esso si aggiungeva l'interesse per la costruzione di spazi economici piú ampi, che consentissero ai paesi europei di porsi in concorrenza con gli Stati Uniti sul piano economico; entrambi questi fattori contribuirono alla convinzione che solo una stabile cooperazione e l'integrazione economica dell'Europa – insieme con il benessere che ne sarebbe derivato – avrebbero fornito alla democrazia europea basi piú solide di quelle create nel primo dopoguerra. E ciò valeva in particolare per la Germania: solo l'integrazione dei tedeschi in una forte comunità europea avrebbe fornito la garanzia che la Germania non avrebbe piú costituito un pericolo. Infine, un'Europa unita si sarebbe piú facilmente sottratta alla dipendenza dall'uno o dall'altro dei due principali vincitori della guerra, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica.

Il movimento per l'unificazione europea era diffuso in tutto il continente. Il primo accordo per la costituzione di una confederazione al termine della guerra fu stipulato il 15 gennaio 1942 tra i governi in esilio della Grecia e della Jugoslavia. La settimana successiva i governi in esilio della Polonia e della Cecoslovacchia sottoscrissero un accordo analogo. Il 5 settembre 1944 i governi del Belgio, dei Paesi Bassi e del Lussemburgo concordarono la costituzione dell'unione doganale del Benelux, entrata in vigore il 1º gennaio 1948. Ma quando Stalin proibí ai governi dell'Europa dell'Est di partecipare al piano Marshall, tutti questi progetti e queste intese poterono essere attuati solo nell'Europa occidentale. Il primo, decisivo passo lo fece il governo francese (luglio 1948), proponendo l'istituzione di un'assemblea parlamentare europea che avrebbe costituito «il nucleo di un'organizzazione federale dell'Europa» [14]. Se era impossibile evitare la costituzione di uno stato tedesco-occidentale, esso avrebbe dovuto per lo meno essere posto sotto il controllo di una comunità europea.

Poiché, fin dall'inizio, la maggioranza degli europei continentali voleva includere la Gran Bretagna nella Comunità europea, mentre gli inglesi non erano disposti a sottostare alle decisioni di un'autorità sovranazionale, questa iniziativa sfociò in prima battuta solo nella costituzione del Consiglio d'Europa; ma il ministro degli Esteri francese Robert Schuman ritornò sulla questione (maggio 1950): dichiarandosi disponibile all'istituzione di una comunità del carbone e dell'acciaio che avrebbe

sottoposto le industrie chiave dell'epoca al controllo di una comune autorità regolativa, costrinse gli inglesi a decidere a favore o contro un'Europa sovranazionale. Come tutti si aspettavano, la decisione fu negativa. L'accordo per l'istituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) fu sottoscritto solo da Francia, Repubblica federale tedesca, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo. Con la sua entrata in vigore (23 luglio 1952) ebbe inizio l'«Europa dei Sei» sovranazionale. Un'Alta Autorità presieduta da Jean Monnet, con sede in Lussemburgo, vigilava affinché la ricostruzione e la modernizzazione dell'industria pesante europea non sfociasse in una nuova egemonia tedesca e non danneggiasse i lavoratori.

I piú convinti sostenitori dell'idea europea tentarono di salvare gli accordi per la Comunità europea di difesa, integrandola con una Comunità politica europea (Cpe). Secondo Alcide De Gasperi, all'epoca primo ministro, l'istituzione di un'autorità sovranazionale a cui delegare la politica estera e la difesa era il necessario presupposto politico per la creazione di un esercito europeo: un'idea che riscosse consenso anche in Francia per allontanare nel tempo il pericolo di una Germania indipendente. Nel settembre 1952 l'Assemblea parlamentare della CECA fu incaricata di elaborare una bozza di trattato per la creazione della Comunità politica ma il progetto si arenò sulle trattative intorno alla commissione governativa: i Paesi Bassi avrebbero preso parte alla Comunità politica solo a condizione che venisse contemporaneamente creato un mercato comune dei Sei, ma a questo i francesi non erano preparati, perché non ritenevano la loro industria ancora sufficientemente competitiva.

Il 30 agosto 1954 l'Assemblea Nazionale votò contro l'istituzione della Comunità europea di difesa, determinando il fallimento del progetto della Comunità politica. Alla ricerca di alternative che consentissero di sviluppare il progetto europeo al di là della CECA, Jean Monnet propose l'istituzione di un'autorità europea per l'energia nucleare, che appariva necessaria se la Francia e gli altri paesi europei non volevano essere esclusi dalla terza rivoluzione industriale: sembrava inoltre piú facile da realizzare di una comunità economica o di difesa. I singoli paesi non avevano ancora sviluppato una industria nucleare nazionale, e quindi non erano ancora presenti interessi e lobby costituite che facessero fronte comune contro la costituzione di un'altra autorità sovranazionale. Il ministro degli Esteri

olandese Wim Beyen ripropose però, immediatamente, il progetto di un mercato comune, per lui particolarmente importante in funzione delle esportazioni nella Repubblica federale: riteneva di gran lunga controproducente limitare l'integrazione a specifici settori economici come il carbone e l'acciaio o l'industria nucleare.

Un reale progresso nell'accordo tra i Sei fu possibile quando ci si accordò sull'attuazione di entrambi i progetti: l'istituzione di una comunità dell'energia atomica *e* di una comunità economica. La soluzione di compromesso si delineò alla Conferenza di Messina (inizio giugno 1955), quando i ministri degli Esteri dei Sei decisero di delegare a un comitato di esperti lo studio di entrambi i progetti. Il presidente, Paul-Henri Spaak, mostrò grandi abilità di mediazione che gli permisero di proporre un progetto realizzabile, mentre Adenauer e il suo omologo francese Mollet fecero in modo che superasse i numerosi ostacoli durante i negoziati. Entrambi dovettero far fronte a resistenze interne: Mollet, a una maggioranza parlamentare particolarmente scettica nei confronti della comunità economica; Adenauer a settori economici e a parte del suo stesso governo: il ministro dell'Economia, Ludwig Erhard, riteneva che un'unione doganale di soli sei stati fosse «un controsenso economico» [15].

L'esito delle trattative dipese piú dall'interesse politico per una maggiore integrazione che da veri e propri interessi economici. Il risultato furono i Trattati di Roma (25 marzo 1957), che prevedevano in primo luogo la creazione della Comunità economica europea (Cee), peraltro da realizzare in tre tappe complessivamente di dodici, forse anche di quindici anni; in secondo luogo l'istituzione di una Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), che non aveva funzioni commerciali né di controllo in ambito militare. Si trattava di accordi quadro, ognuno dei quali stabiliva le basi per creare istituzioni comunitarie – la costituzione di un'unione doganale e di una politica agricola comune, o la proprietà del materiale fissile – ma condizionava al voto unanime dei governi coinvolti il trasferimento a livello comunitario di ulteriori ambiti di decisione politica. Alla ratifica dei trattati contribuí, restando sullo sfondo, il Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa, in cui Monnet, alla fine del suo mandato come presidente dell'Alta Autorità – quindi dell'organo esecutivo della CECA – aveva riunito politici di primo piano di tutti i paesi coinvolti. I due trattati entrarono in vigore il 1º gennaio 1958. Una commissione indipendente di

nove membri, che doveva occuparsi degli affari correnti della comunità economica, stabilí inizialmente, in via provvisoria, la propria sede a Bruxelles.

L'accordo della Francia e della Repubblica federale sul compromesso emerso dai Trattati di Roma consentí anche di rimuovere un problema nato dalla reazione degli abitanti della Saar agli Accordi di Parigi: contrariamente alle aspettative dei governi di Parigi e di Bonn, con il referendum del 23 ottobre 1955 gli abitanti della Saar avevano respinto a grande maggioranza lo statuto europeo della regione. Stando cosí le cose, l'unica soluzione possibile era l'adesione della Saar alla RFT, ma in questo modo la Francia rischiava di perdere l'accesso alle miniere di carbone che sia il governo sia l'opinione pubblica francese davano per acquisito dalla fine della guerra. Nell'ambito delle trattative sulla Comunità economica, Adenauer accettò che si continuasse a estrarre il carbone della Saar dalle miniere francesi, e decise di partecipare al finanziamento del canale della Mosella, necessario al trasporto del ferro e dell'acciaio francesi. Il 1º gennaio 1957 la Saar passò dunque alla Repubblica federale: il passaggio dall'area economica e monetaria francese a quella tedesca fu completato il 6 luglio 1959, dopo un periodo di transizione.

La Gran Bretagna non aderí né alla Cee né all'Euratom. Perseguí invece il progetto di una zona di libero scambio di tutti i paesi che avevano aderito all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECE), nata dal piano Marshall. Abolendo gradualmente le barriere doganali per l'industria tra i paesi membri ma mantenendole nei confronti di stati terzi, voleva evitare che l'economia inglese rimanesse esclusa dal Mercato comune dei Sei, ma le trattative per l'istituzione di questa zona di libero scambio fallirono alla fine del 1958 per la richiesta francese di barriere a protezione del Mercato comune. Il governo inglese rispose riunendo gli altri paesi dell'OECE che per motivi diversi non avevano aderito alla Cee in una zona «ristretta» di libero scambio: l'Associazione europea di libero scambio (EFTA), che entrò in vigore il 3 maggio 1960, e includeva Gran Bretagna, Danimarca, Svezia, Norvegia, Austria, Svizzera e Portogallo. Nel 1961 entrò a farvi parte anche la Finlandia come membro associato.

## 7. *De Gaulle e l'Europa politica*.

Con l'insediamento del governo De Gaulle (maggio 1958), il progetto della comunità economica divenne molto piú rilevante della comunità atomica. Per il presidente della Quinta Repubblica la difesa dell'assoluta autonomia dall'industria nucleare americana era molto piú importante dei possibili effetti sinergici del programma nucleare comunitario. Ma, in questo modo, proprio il paese che si era piú speso per la creazione della comunità atomica non ne fu piú l'elemento propulsore. Non fu quindi piú possibile né creare un mercato comune dei reattori nucleari né semplicemente integrare i programmi di ricerca. De Gaulle accelerò la modernizzazione della Francia e seppe usare a tal fine gli strumenti che gli offriva il Mercato comune europeo. Gli tornò utile anche la favorevole congiuntura economica nell'Europa occidentale, sostenuta dalla progressiva riduzione delle barriere economiche nazionali. Anche se le trattative per la costruzione della comunità economica non furono prive di ostacoli, tuttavia il 1º luglio 1968 fu portata a termine l'unione doganale dei Sei, diciotto mesi prima del previsto.

Figura 6.

Reims: Konrad Adenauer e Charles De Gaulle a una parata militare, 8 luglio 1962.

De Gaulle puntava a un obiettivo piú ambizioso: l'unione politica dei Sei, che doveva servire, in primo luogo, a dotare l'Europa di un'autonoma competenza nell'ambito della difesa e a superare la dipendenza dagli Stati Uniti in politica estera. Poiché, alla fine degli anni cinquanta, i bombardieri a lungo raggio sovietici, dotati di armi nucleari, potevano raggiungere il territorio americano, egli riteneva che la garanzia americana di dispiegare armi nucleari in Europa per difenderla dall'Unione Sovietica non fosse piú attendibile. Di conseguenza, l'Europa stessa doveva trasformarsi in potenza nucleare. De Gaulle era pronto a usare l'arsenale nucleare francese per la difesa dell'Europa; in una prospettiva di lungo termine, arrivava a immaginare che anche altri paesi europei potessero disporre di armi nucleari, forse perfino alle dipendenze di un comando comune. Dopo il successo del primo test nucleare francese (febbraio 1960), il 5 settembre egli propose ai partner della Comunità economica la costituzione di un consiglio permanente dei capi di governo europei per elaborare una politica estera e di difesa comuni.

La proposta francese fu molto apprezzata da Adenauer. Anche il cancelliere cercava di ottenere rassicurazioni nel caso in cui fosse venuta

meno la garanzia americana, ma voleva anche evitare un accordo tra Francia e Unione Sovietica a spese della Repubblica federale. I governi del Belgio e dei Paesi Bassi, al contrario, non ritenevano opportuno l'accordo: temevano che alla difesa americana sarebbe subentrata un'egemonia franco-tedesca, e per evitarla cercarono di far entrare la Gran Bretagna nel Mercato comune. De Gaulle intendeva anche subordinare le istituzioni europee esistenti al nuovo consiglio dei ministri, che provvisoriamente avrebbe dovuto decidere solo all'unanimità. Per ottenere questo risultato minacciò di ritirarsi dalle organizzazioni sovranazionali esistenti, un passo per molti inaccettabile.

Le trattative sul progetto di unione politica procedettero quindi tra molte difficoltà. Un progetto francese del 19 ottobre 1961, presentato dal collaboratore di De Gaulle Christian Fouchet, e denominato quindi piano Fouchet, prevedeva che i trattati della Comunità europea avrebbero dovuto essere rivisti dopo tre anni al fine di unificare la politica estera e di difesa, e di centralizzare le istituzioni esistenti. I Paesi Bassi, il Belgio e l'Italia proponevano invece che dopo tre anni fossero rafforzati i poteri dell'Assemblea parlamentare (dal 1962 Parlamento europeo) e che nel Consiglio fossero introdotte votazioni a maggioranza. De Gaulle si oppose a questo rafforzamento degli organi comunitari, e si ruppero le trattative (aprile 1962). Il presidente francese cercò allora di realizzare il progetto di un'unione a due della Francia e della Repubblica federale. Adenauer, inizialmente esitante, nel corso di una visita a Parigi (gennaio 1963), accettò sorprendentemente di sottoscrivere un Trattato di amicizia e cooperazione franco-tedesco (Trattato dell'Eliseo), che impegnava le parti a collaborare nell'ambito della politica estera e della difesa. A tal fine avrebbero avuto luogo almeno due incontri al vertice ogni anno, i ministri degli Esteri e della Difesa avrebbero dovuto incontrarsi ogni tre mesi e i funzionari di rango inferiore anche piú frequentemente. Fu istituito inoltre un Ufficio franco-tedesco per la gioventú, con il compito di dare basi stabili alla reciproca comprensione tra i due popoli. I due governi si impegnavano «a consultarsi prima di ogni decisione in tutte le questioni importanti nell'ambito della politica estera» e, in riferimento alle politiche di difesa, «ad avvicinare le loro reciproche posizioni per giungere a un punto di vista comune» [16].

Ma per la maggior parte dei politici tedeschi, di governo come di opposizione, questo era troppo. Spinti da Jean Monnet, che temeva un allontanamento dell'Europa dagli Stati Uniti e un indebolimento delle istituzioni europee, nel corso della ratifica al Bundestag essi integrarono il trattato con un preambolo che di fatto ne ostacolava la realizzazione. I deputati manifestarono la volontà di mantenere in vita gli stretti legami con gli Stati Uniti e di adoperarsi per il rapido ingresso della Gran Bretagna nella Comunità europea. A ragione, De Gaulle lo interpretò come uno schiaffo. Tentò nuovamente, invano, di indurre il successore di Adenauer, Ludwig Erhard, ad accettare una politica estera e di difesa comuni (luglio 1964); da allora guardò con grande scetticismo a tutte le iniziative tedesche e italiane volte a riprendere le trattative per l'unione politica.

Negli anni seguenti, in assenza di una realistica prospettiva di autonomia dell'Europa, De Gaulle concentrò i suoi sforzi nel tentativo di mostrare concretamente agli alleati dell'America la sua concezione di indipendenza. Quando la Commissione della Comunità economica europea, presieduta da Walter Hallstein (primavera 1965), tentò di sfruttare l'interesse francese per finanziare la Politica agricola comune (Pac) al solo fine di rafforzare i poteri del Parlamento europeo, e quindi anche della Commissione, il presidente francese reagí con la «politica della sedia vuota»: il suo ministro degli Esteri ruppe le trattative (30 giugno) sul finanziamento della Pac, fino al termine del periodo di transizione. Quindi boicottò le sedute del Consiglio della Comunità economica e della Commissione. Per riprendere le trattative pretese che la Commissione fosse sanzionata e che si rinunciasse al passaggio al voto a maggioranza nel Consiglio (previsto a partire dal 1º gennaio 1966).

Ma De Gaulle si era spinto evidentemente troppo in là. Gli altri membri della Comunità economica erano perfettamente consapevoli che la Francia aveva bisogno quanto loro della Cee. Quindi furono rinviati sia il rafforzamento dei poteri dell'Assemblea parlamentare sia la definizione del finanziamento del mercato agricolo. Alla fine di gennaio del 1966, De Gaulle rinunciò al boicottaggio, anche se i partner non avevano accettato la sua richiesta di mantenere il vincolo del voto all'unanimità nel Consiglio sulle questioni di vitale interesse nazionale. Dopo oltre un anno di dure trattative sul ruolo della Commissione, De Gaulle dovette accontentarsi di un successo di immagine: per non rimandare ulteriormente l'integrazione

delle funzioni esecutive delle tre Comunità, e con queste lo sviluppo di una politica energetica comune, il cancelliere della Repubblica federale tedesca, Kurt Georg Kiesinger, accettò (fine aprile 1967) di limitare a sei mesi l'incarico di Hallstein come presidente delle Commissioni congiunte di CECA, Cee ed Euratom, e di nominare subito il suo successore. Ma Hallstein non era disponibile e il belga Jean Rey gli subentrò il 1º luglio 1967, non appena l'integrazione delle tre Commissioni entrò in vigore.

Il 7 marzo 1966 De Gaulle annunciò l'uscita della Francia dall'organizzazione militare della Nato, senza peraltro che l'alternativa europea all'integrazione atlantica a cui mirava avesse fatto passi avanti. La Francia rimase membro dell'Alleanza Atlantica, ma ritirò le sue truppe alle dipendenze del comando Nato e chiese agli alleati di liberare le basi in territorio francese. Gli alleati accettarono e il quartier generale della Nato fu spostato da Parigi a Bruxelles. De Gaulle poté cosí garantire l'indipendenza dell'apparato militare nucleare francese, ma l'unificazione politica dei Sei si allontanò ancora di piú nel tempo: anche questa volta i partner europei si sentirono offesi dal suo comportamento unilaterale e cercarono quindi un'intesa ancora piú stretta con gli Stati Uniti. Alla fine del 1967 i paesi rimasti nella Nato vararono ufficialmente la strategia comune della «risposta flessibile».

## 8. *L'adesione della Gran Bretagna*.

I contrasti sugli sviluppi futuri della Comunità economica europea divennero ancora piú dirompenti quando il governo di Harold Macmillan mise in discussione la decisione inglese di non aderire all'integrazione europea (estate 1961). Per l'economia inglese, il commercio con i paesi della dinamica comunità dei Sei era diventato decisamente piú importante dei vecchi legami con il Commonwealth; allo stesso tempo, incombeva sull'Europa la minaccia di un'egemonia politica della Francia, se non della stessa Germania. Il 9 agosto 1961 il governo inglese avanzò quindi la richiesta di aderire alla Cee. I governi dell'Irlanda e della Danimarca si associarono subito alla richiesta: l'Irlanda in virtú degli stretti rapporti economici con la Gran Bretagna, la Danimarca perché fortemente interessata ad avere libero accesso al mercato tedesco. Nell'aprile 1962

seguí anche la candidatura della Norvegia, poiché se le altre richieste fossero state accettate avrebbe rischiato l'isolamento economico.

Tali richieste furono generalmente apprezzate dall'Europa dei Sei. L'ingresso della Gran Bretagna e degli altri paesi era visto con favore sia in funzione degli sviluppi economici sia perché rafforzava politicamente la Comunità, sia perché per i paesi membri piú piccoli controbilanciava il rischio di un'egemonia francese o tedesca. De Gaulle e gli altri sostenitori dell'integrazione politica temevano invece che un allargamento prima che l'integrazione fosse compiuta portasse al fallimento del programma di unificazione. Ma, soprattutto, De Gaulle temeva che l'obiettivo di un'Europa indipendente fosse messo a rischio dall'orientamento atlantico della politica inglese.

In queste circostanze si rivelò controproducente per Macmillan, nel tentativo di non alienarsi l'establishment conservatore, insistere su disposizioni specifiche per la Gran Bretagna in virtú dei legami con il Commonwealth inglese e non esprimere una posizione chiara sulla questione della forza militare nucleare europea. Le trattative sull'adesione inglese si arenarono (agosto 1962) e dopo diversi mesi di stallo De Gaulle poté annunciare in una conferenza stampa l'abbandono unilaterale delle trattative (14 gennaio 1963). Il suo veto suscitò aspri rancori nei sostenitori dell'ingresso della Gran Bretagna, ma fu impossibile eluderlo. Anche le altre richieste di adesione caddero nel vuoto.

La questione dell'adesione inglese tornò all'ordine del giorno quattro anni dopo. Il successore di Macmillan, Harold Wilson, presentò nuovamente la richiesta (11 maggio 1967); anche questa volta i governi di Irlanda, Danimarca e Norvegia lo seguirono. Per Wilson l'adesione era ancora piú urgente che per il suo predecessore conservatore a causa del costante declino dell'economia inglese. Il premier laburista si dichiarò quindi fin dall'inizio assolutamente disposto a rinunciare a condizioni specifiche e favorevole alla realizzazione dell'Europa politica. Ottenne in questo modo non solo l'appoggio unanime dei paesi membri piú piccoli, ma anche dell'Italia e della Repubblica federale. A differenza del 1961, anche la Commissione si impegnò attivamente a favore dell'adesione. De Gaulle, con una nuova dichiarazione unilaterale del 27 novembre 1967, riuscí a rimandare ulteriormente la ripresa delle trattative, ma non a impedirle.

Finché De Gaulle insistette nella sua opposizione alle trattative per l'ingresso della Gran Bretagna, i governi del Benelux e dell'Italia bloccarono tutte le iniziative per il rafforzamento dell'integrazione europea che favorissero anche gli interessi francesi: non solo un nuovo impulso all'unificazione politica, ma anche lo sviluppo di una politica energetica comune e di una politica tecnologica volta a superare il divario rispetto alla concorrenza americana, e i progetti di unione monetaria, sempre piú urgenti alla luce del crescente potere economico della Repubblica federale. Quando i paesi membri della Cee incominciarono a sviluppare una cooperazione politica con la Gran Bretagna anche senza la partecipazione francese, De Gaulle si adeguò: il 4 febbraio 1969 dichiarò all'ambasciatore inglese Christopher Soames di essere disponibile ad avviare i colloqui per una rifondazione delle Comunità.

Ma a una vaga rifondazione Wilson preferiva l'associazione della Gran Bretagna agli organismi comunitari esistenti; questa iniziativa determinò quindi un violento dissidio nelle relazioni anglo-francesi. Ma il successore di De Gaulle, Georges Pompidou, a una Conferenza al vertice (L'Aja, dicembre 1969) diede finalmente luce verde alla ripresa delle trattative per l'ingresso della Gran Bretagna. Trattative che iniziarono nel luglio 1970, cinque settimane dopo che a Wilson era succeduto come capo del governo il conservatore Edward Heath: questi riuscí a strappare a Pompidou concessioni relative all'importazione di latticini dalla Nuova Zelanda e di zucchero dai Caraibi, vitali per i produttori locali, ma dovette accettare che la Gran Bretagna, coerentemente con le regole della Comunità economica europea, contribuisse al loro finanziamento in modo piú che proporzionale. Le trattative si conclusero nel giugno 1971 e i trattati furono sottoscritti il 22 gennaio 1972, a Bruxelles, insieme a quelli degli altri tre candidati.

Poiché l'adesione colpiva inevitabilmente interessi economici costituiti, in tutti i paesi coinvolti si manifestò l'opposizione alle condizioni di ingresso che erano state concordate. Di fronte alla violenza dell'opposizione interna, Wilson si spinse addirittura a esigere la riapertura delle trattative. Tuttavia, la Camera dei Comuni ratificò l'adesione inglese (13 luglio 1972), anche se con una maggioranza limitata, mentre il parlamento irlandese l'approvò a grande maggioranza. In Danimarca, invece, fu necessario indire un referendum, che approvò l'ingresso nella Comunità con una maggioranza del 63 per cento, mentre in Norvegia il

referendum respinse l'adesione con una maggioranza del 54 per cento. Il 1º gennaio 1973, all'entrata in vigore dei trattati del primo allargamento della Comunità economica europea, la Norvegia rimase esclusa.

## 9. *Il consolidamento delle Comunità*.

L'assenso francese all'ingresso della Gran Bretagna aprí la strada allo sviluppo di progetti comunitari che i sostenitori dell'adesione inglese avevano fino ad allora bloccato per ragioni tattiche. Alla Conferenza al vertice dell'Aja i capi di stato e di governo decisero in via definitiva il finanziamento del Mercato comune agricolo con risorse della Cee, e un rafforzamento del bilancio del Parlamento. Concordarono inoltre di elaborare, l'anno successivo, un piano in piú tappe per la costituzione di un'unione economica e monetaria, in stretta collaborazione con la Commissione. Infine, incaricarono i ministri degli Esteri di elaborare una proposta «dei passi da compiere sulla strada dell'unità politica» [17].

A causa delle riserve francesi, l'istituzionalizzazione della cooperazione nell'ambito della politica estera e di difesa non fu realizzata nei termini auspicati dal cancelliere tedesco Willy Brandt. Sulla scia del rapporto di una commissione di esperti presieduta dal diplomatico belga Étienne Davignon, nell'ottobre 1970 fu istituita la Cooperazione politica europea (CPE), un'intesa su consultazioni regolari dei ministri degli Esteri, i quali avrebbero dovuto cercare di elaborare punti di vista unitari sulle questioni importanti di politica internazionale. I lavori preparatori di tipo amministrativo erano di stretta pertinenza di un Comitato composto dai direttori degli Affari politici dei ministeri degli Esteri coinvolti. Ciò nonostante i governi nazionali riuscirono ben presto a elaborare una posizione politica comune sui problemi del Vicino Oriente e del Sudafrica. Durante la preparazione e nello svolgimento della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) negli anni dal 1973 al 1975 essi parlarono con una sola voce e riuscirono a far valere ampiamente le proprie richieste. L'Atto finale della Conferenza (o Accordi di Helsinki) fu firmato da Aldo Moro in qualità di presidente del Consiglio europeo anche a nome della Cee.

Per quanto riguarda l'unione monetaria, il piano di una commissione di esperti presieduta dal primo ministro lussemburghese Pierre Werner, anch'esso presentato nell'ottobre 1970, prevedeva un pacchetto di misure per l'integrazione delle politiche economiche, di bilancio e monetarie dei governi nazionali e la parallela creazione, in diverse tappe, di istituzioni comunitarie. Secondo questo piano, nell'arco di un decennio si sarebbe dovuta realizzare l'unione monetaria. Nel marzo 1971 il piano fu approvato con alcune modifiche dai singoli governi ma la sua attuazione fu ben presto pregiudicata da violente turbolenze monetarie, mentre le preoccupazioni francesi per la perdita di sovranità e i timori tedeschi di inflazione impedirono di elaborare regole comuni per raggiungere tappe e obiettivi concordati.

Tuttavia i sei stati membri della Comunità economica europea, insieme con Gran Bretagna, Irlanda e stati scandinavi, si accordarono sulla creazione di un sistema europeo di fluttuazione dei cambi, il cosiddetto «serpente monetario» varato nell'aprile 1972, che prevedeva l'acquisto di valute deboli al fine di sostenerle e la vendita delle valute piú forti, e mirava a creare un'area di maggiore stabilità monetaria all'interno della speculazione globale. Anche questa tappa si rivelò troppo ambiziosa: la Gran Bretagna uscí dal «serpente» subito prima del suo ingresso nella Cee; la Repubblica federale sospese il sostegno alle valute deboli (marzo 1973), e con lo scoppio della crisi economica mondiale in seguito al quadruplicarsi del prezzo del petrolio (1973-74) anche la Francia abbandonò il «serpente». L'obiettivo di un'unione monetaria si allontanava indefinitamente nel tempo.

Di fronte alle difficoltà nella realizzazione dell'unione politica e monetaria, Willy Brandt si impegnò personalmente per istituzionalizzare le conferenze al vertice seguendo, come per il progetto dell'unione monetaria, il suggerimento di Jean Monnet. Come primo passo convinse Pompidou della necessità di una conferenza al vertice successiva alla firma dei trattati per l'allargamento, la Conferenza di Parigi dell'ottobre 1972. Un anno dopo ottenne il suo consenso per indire riunioni regolari dei capi di stato e di governo, i quali si sarebbero dovuti incontrare tre volte l'anno per rimuovere gli ostacoli sulla strada dell'unione europea. Ma poiché i governi degli stati minori temevano che un consiglio europeo di questo tipo esautorasse la Commissione e determinasse quindi un indebolimento del

principio di sovranazionalità, alla Conferenza di Copenaghen (dicembre 1973) non maturò nessuna decisione sulla istituzione di questo organismo. L'istituzione del Consiglio europeo fu decisa solo nella seconda Conferenza di Parigi (dicembre 1974). Le preoccupazioni sul ruolo della Commissione furono tenute in conto stabilendo che il suo presidente avrebbe partecipato alle riunioni dei capi di stato e di governo. Fu anche deciso di creare le condizioni affinché a partire dal 1978 si tenessero elezioni dirette dei rappresentanti al Parlamento europeo.

Con la costituzione del Consiglio europeo, Jean Monnet decise di sciogliere il suo Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa: riteneva infatti che – essendo ormai la gestione delle crisi e i progressi nell'integrazione europea nelle mani dei capi di stato e di governo – questo organismo non fosse piú necessario. «Il nostro Comitato, – scrisse, – che ha contribuito a creare e ad animare questo meccanismo d'azione, mi sembrava meno indispensabile e meno bene attrezzato per fare un lavoro che, dopotutto, i trattati avevano espressamente affidato agli organi della Comunità, governi e istituzioni nuove» [18]. Nei fatti, dopo molti contrasti e compromessi, l'unione europea aveva assunto, nei suoi tratti fondamentali e nei metodi di lavoro, una forma che sarebbe durata a lungo.

## 10. *La crisi di Berlino*.

I progetti di potenziamento degli armamenti convenzionali definiti fin dall'inizio degli anni cinquanta, sia dalle potenze occidentali sia dagli stati del blocco orientale, non furono realizzati per ragioni economiche. I governi americano e sovietico si affidarono sempre piú alla deterrenza nucleare: la minaccia di dispiegare le armi nucleari avrebbe compensato la debolezza negli armamenti convenzionali, consentendo inoltre una riduzione del costoso arsenale convenzionale. Ma la scelta di affidarsi alla deterrenza nucleare suscitò anche la paura dell'annientamento. I capi delle due superpotenze atomiche si videro quindi costretti a un dialogo costante. Condizionato da incomprensioni ideologiche e dalla mancanza di esperienza riguardo alla situazione di stallo nucleare, il dialogo procedette a fatica e produsse nuove tensioni nelle relazioni Est-Ovest.

La costruzione dell'arsenale nucleare americano proseguí rapidamente già con il governo Eisenhower. Nel 1955 gli americani disponevano di 1309 bombardieri a lungo raggio che potevano raggiungere il territorio sovietico, di 698 armi nucleari tattiche da dispiegare in Europa e complessivamente di 3008 testate nucleari. Sulla base della dottrina della «rappresaglia massiccia», a ogni tentativo di attacco convenzionale da parte dell'Unione Sovietica si sarebbe risposto con un massiccio attacco nucleare sul territorio sovietico. Come compensazione per la riduzione dei contingenti americani in Europa annunciata nel 1956, gli alleati europei chiesero che le loro truppe fossero dotate di armi nucleari miniaturizzate da utilizzare nei combattimenti; il governo americano si dichiarò sostanzialmente d'accordo (primavera 1957), ma pose la condizione che le testate nucleari rimanessero sotto controllo americano. Gli alleati potevano disporre solo dei sistemi di lancio americani.

L'Unione Sovietica fece subito le sue contromosse. Anche Chruščëv avviò il potenziamento dell'arsenale nucleare a scapito di quello convenzionale: l'Armata Rossa scese dai 5,7 milioni di effettivi del 1955, a cui l'aveva portata Stalin nel suo ultimo anno di vita, ai 3,6 milioni del 1959, e contemporaneamente fu costruito un arsenale di missili a medio raggio, in grado cioè di raggiungere obiettivi in territorio europeo. Ma la costruzione dell'arsenale sovietico di missili a medio raggio procedeva a rilento, e ancor piú complessa si rivelò la costruzione di bombardieri a lungo raggio e di missili intercontinentali in grado di raggiungere il territorio americano. La costruzione di un arsenale tattico in Europa da parte della Nato fu quindi inevitabilmente percepita a Mosca come un nuovo passo nella corsa agli armamenti con cui difficilmente si sarebbe potuta misurare, e che appariva tanto piú rischiosa in quanto apriva nuove opzioni alle potenze occidentali e alla Repubblica federale. Chruščëv sostenne perciò la proposta del ministro degli Esteri polacco, Adam Rapacki, di istituire una zona denuclearizzata formata dai due stati tedeschi e dalla Polonia.

La proposta di Rapacki trovò vasto consenso in Occidente e consentí a Chruščëv (marzo 1958) di convincere le potenze occidentali a convocare una nuova conferenza al vertice in cui discutere della creazione di un'area di non proliferazione degli armamenti nell'Europa centrale. Non riuscí invece il suo tentativo di mobilitare l'opinione pubblica occidentale perché

fosse posto all'ordine del giorno della conferenza anche il problema di un trattato di pace con i due stati tedeschi. I governi occidentali rigettarono la sua proposta come segno della mancanza di una vera volontà di disarmo e rimandarono quindi l'avvio della conferenza. Sul fronte opposto, Adenauer ottenne invece che il Bundestag votasse a maggioranza la dotazione di armi nucleari per l'esercito tedesco (fine marzo); poco dopo i ministri della Difesa di Repubblica federale tedesca, Francia e Italia firmarono un'intesa sulla produzione congiunta di armi nucleari (8 aprile).

Il fallimento del piano Rapacki mise in imbarazzo Chruščëv, che nello stesso tempo era sollecitato da Ulbricht a far qualcosa contro la presenza delle potenze occidentali a Berlino Ovest, che indebolivano i suoi sforzi per garantire alla Repubblica democratica la vittoria nel conflitto economico tra i due sistemi. Mese dopo mese, oltre diecimila cittadini della DDR utilizzavano i varchi tra i settori di Berlino per fuggire a Ovest. Si trattava in particolare di persone acculturate, di giovani qualificati, il cui abbandono del paese minacciava nel lungo periodo non solo la competitività ma la stessa esistenza dello «Stato socialista di lavoratori e contadini». A questi eventi Chruščëv reagí con l'ultimatum del 27 novembre 1958: in un memorandum alle tre potenze occidentali e ai due governi tedeschi, egli reclamò la trasformazione di Berlino Ovest in «città libera», priva della presenza di truppe occidentali, l'accesso alla quale doveva essere concordato con la Repubblica democratica. Nel caso in cui non si fosse raggiunto un accordo in questo senso entro sei mesi egli avrebbe annunciato un trattato di pace separato con la Repubblica democratica.

Con questa minaccia Chruščëv voleva soprattutto costringere le potenze occidentali a riconoscere la DDR: sperava in tal modo che lo «Stato socialista di lavoratori e contadini» avrebbe riguadagnato attrattiva e che si sarebbe fermato il flusso dei fuggitivi. Inoltre, un trattato di pace avrebbe sciolto i due stati tedeschi dalle alleanze militari esistenti, consentendo cosí di creare una zona denuclearizzata al centro dell'Europa; e il socialismo, libero dalle costrizioni del confronto militare, avrebbe potuto dimostrare di saper offrire un modello sociale migliore.

In effetti, sotto la pressione dell'ultimatum, gli stati occidentali incominciarono a orientarsi al riconoscimento ma, sotto l'effetto della brutale minaccia sovietica, i sostenitori del disimpegno delle potenze occidentali in Germania ritornarono sulla difensiva. L'incontro dei ministri

degli Esteri a Ginevra (11 maggio 1959), al quale parteciparono le quattro nazioni vincitrici per discutere la questione tedesca e lo status di Berlino, si arenò ben presto. Una conferenza al vertice – che Chruščëv aveva concordato con Eisenhower nel corso di una visita ufficiale negli Stati Uniti nel settembre 1959 – finí prima ancora di incominciare: poiché era diventato evidente che sulla questione tedesca non ci sarebbero state concessioni da parte occidentale, all'apertura della conferenza (16 maggio 1960) a Parigi, Chruščëv colse l'occasione della rivelazione di voli spia americani sul territorio sovietico per pretendere le scuse da parte di Eisenhower; non avendole ottenute, lasciò la conferenza tra furibonde imprecazioni.

Un ulteriore tentativo di intesa, questa volta con il successore di Eisenhower, John F. Kennedy, fallí per la determinazione del giovane presidente di non farsi intimidire. Quando i due leader si incontrarono a Vienna (5 e 6 giugno 1961), Kennedy si limitò ad annunciare che non avrebbe «abbandonato» Berlino a nessuna condizione; Chruščëv rispose rinnovando l'ultimatum, ormai scaduto da tempo, e Kennedy si preparò, e preparò l'opinione pubblica, a un possibile scontro militare per garantire libertà d'accesso a Berlino. Ma, per non seppellire le residue possibilità di intesa, nella dichiarazione pubblica con cui annunciava di essere pronto al confronto militare dettò anche le condizioni per lui irrinunciabili: libero accesso a Berlino, diritto delle potenze occidentali di mantenervi una presenza militare e di altro tipo, libera circolazione nei settori occidentali della città.

Ciò forní a Chruščëv l'opportunità di prendere un provvedimento che non aveva niente a che vedere con l'obiettivo di fare di Berlino Ovest una città neutrale o di inglobarla nella Repubblica democratica, ma che gli consentiva di contenere il flusso sempre piú intenso di chi fuggiva dalla DDR: chiudere le vie d'accesso tra i settori per mezzo di un muro che attraversava l'intera città. Ulbricht aveva piú volte chiesto una misura di questo tipo, scontrandosi con il rifiuto di Chruščëv che riteneva troppo alto il rischio di guerra; ma dal momento che il presidente americano non aveva incluso, tra i punti «irrinunciabili» per i quali era disposto alla guerra, i diritti degli alleati sull'intero territorio di Berlino, Chruščëv poté ritenere che la chiusura temporanea delle vie d'accesso tra i settori fosse un'opzione

percorribile. Diede quindi a Ulbricht (1º agosto 1961) il consenso alla costruzione del muro, che fu eretto nella notte del 13 agosto.

Kennedy fu sollevato, e manifestò la propria disponibilità a trattare sul riconoscimento della DDR se si fosse garantita la libertà di Berlino Ovest. Ciò permise a Chruščëv di annullare l'ultimatum e di rinunciare a un trattato di pace separato con la Repubblica democratica entro la fine dell'anno, con grande delusione di Ulbricht. Colloqui preliminari informali su una regolamentazione delle questioni relative alle due Germanie e a Berlino non portarono tuttavia ad alcun risultato, perché Adenauer e De Gaulle si opposero ancora una volta a qualunque tipo di concessione.

## 11. *La crisi di Cuba*.

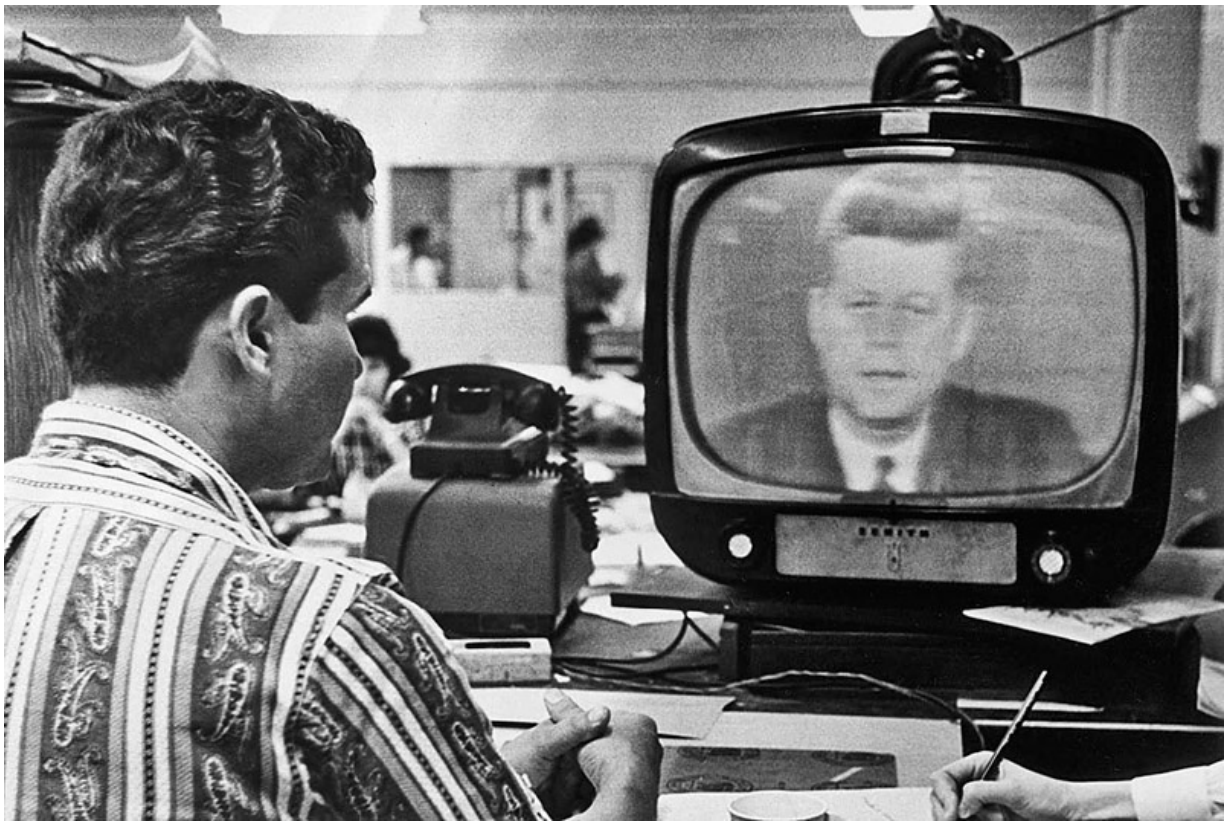
In questa situazione, l'urgente richiesta di aiuto di Fidel Castro, per la difesa di Cuba da una nuova invasione americana, indusse Chruščëv a un gioco d'azzardo che portò il mondo sull'orlo della terza guerra mondiale. L'Unione Sovietica non era piú in grado di continuare ad armare Cuba né di inviare truppe per contrastare un'invasione. Chruščëv pensò quindi, anche in questo caso, di ricorrere alle armi nucleari anziché a quelle convenzionali; dislocare missili a medio raggio sovietici a Cuba avrebbe inoltre ridotto il rischio di un attacco a sorpresa americano. Nel frattempo il predominio statunitense negli armamenti nucleari si era ulteriormente rafforzato: gli Stati Uniti disponevano di un numero di bombardieri a lungo raggio e di missili intercontinentali diciassette volte piú alto dei sovietici; quindi, con un attacco di sorpresa, erano in grado di eliminare in gran parte o del tutto le armi nucleari sovietiche. Missili a medio raggio dislocati a Cuba in grado di colpire le città americane non cambiavano niente da questo punto di vista, ma la loro visibilità poteva per lo meno dissuadere il governo americano da un attacco preventivo. Di conseguenza, alla fine di maggio 1962 Chruščëv fece approvare dal Presidium del Soviet supremo la decisione di schierare i missili; a partire da luglio, ottanta missili e quaranta testate sarebbero stati inviati a Cuba.

Ciò che Chruščëv non aveva calcolato era la pressione politica interna cui era sottoposto Kennedy. Dopo il fallimento della Baia dei Porci era stato criticato per aver fatto troppo poco per liberare Cuba. Alle prime voci di

uno schieramento di missili a Cuba (inizio settembre), Kennedy affermò pubblicamente che non avrebbe tollerato la presenza di missili offensivi sull'isola, e quando le supposizioni divennero certezza (metà ottobre), fu costretto a far seguire all'annuncio i fatti. All'inizio il presidente americano pensava di distruggere le rampe con un attacco aereo di sorpresa, prima che diventassero operative, ma il 21 ottobre, consapevole del rischio di guerra insito in questa operazione, decise come primo atto di istituire un blocco navale per impedire l'ulteriore afflusso di missili e testate sull'isola, e quindi di intimare pubblicamente a Chruščëv di ritirare quelli già installati. Il 22 ottobre, con un discorso alla televisione, informò gli americani della presenza dei missili a Cuba e rese nota a Chruščëv e all'opinione pubblica mondiale la reazione americana.

Figura 7.

Miami: esule cubano guarda John F. Kennedy mentre pronuncia il suo discorso, 22 ottobre 1962.



All'inizio, il capo del Cremlino si mostrò indifferente, ma nella notte del 25 ottobre diede ordine alla flotta sovietica di non forzare il blocco navale, e si fece autorizzare dal Presidium a ritirare i missili a condizione che gli Stati Uniti si impegnassero a non invadere Cuba. L'accordo su queste basi in un primo momento fallí perché Chruščëv, nel discorso radiofonico del 27 ottobre, aveva posto l'ulteriore condizione che gli Stati Uniti smantellassero a loro volta i missili a medio raggio installati in Turchia. Kennedy non accettò questa nuova condizione per timore di perdere la fiducia degli alleati. Solo quando i capi di Stato Maggiore insistettero per un attacco a Cuba entro le successive 48 ore, Kennedy – con un messaggio segreto a Chruščëv – accettò la nuova richiesta, a condizione che la concessione sulla Turchia non fosse resa pubblica. Anche Chruščëv accettò e nel messaggio radiofonico della mattina del 28 ottobre, ora di Washington, annunciò la distruzione delle basi missilistiche a Cuba. Il pericolo di guerra era scongiurato.

La comune consapevolezza di essere stati sull'orlo della reciproca distruzione nucleare spinse i leader delle due potenze mondiali, per quanto diversi, a riavvicinarsi e a tentare di individuare misure che assicurassero la pace. Dopo una fase di inutili lungaggini, imputata ai falchi di entrambe le parti, nella primavera e nell'estate del 1963 si giunse a un avvicinamento delle posizioni e all'accordo su alcuni punti: Chruščëv cessò di reclamare la trasformazione di Berlino Ovest in «città libera», rendendone in questo modo stabile la divisione, anche se inizialmente prevista come provvisoria. Tra i due centri di comando fu installata una linea telex e un collegamento radio (il «telefono rosso») per scongiurare il rischio che una guerra nucleare scoppiasse sulla base di malintesi. I ministri degli Esteri di Gran Bretagna, Stati Uniti e Unione Sovietica firmarono un primo accordo che impediva di eseguire test nucleari di superficie.

Nel giugno 1963, Kennedy invitò i suoi concittadini a «riesaminare» il proprio atteggiamento nei confronti dell'Unione Sovietica e della guerra fredda[19]. Dopo la firma dell'accordo che proibiva i test nucleari, Chruščëv invocò un nuovo «spirito di Mosca» nella tradizione dello «spirito di Ginevra». In autunno, Kennedy propose a Chruščëv un nuovo incontro al vertice, in cui avrebbero dovuto essere discussi i nuovi passi da intraprendere per migliorare le relazioni reciproche: cooperazione nella corsa allo spazio, intensificazione dei rapporti commerciali, riduzione

bilaterale delle truppe. Chruščëv, a sua volta, propose di avviare colloqui sul bando delle armi nucleari nello spazio, sulla creazione di zone denuclearizzate e per un trattato di non aggressione tra la Nato e il Patto di Varsavia.

Il dialogo per la distensione appena avviato fu soffocato a causa dell'assassinio di Kennedy (novembre 1963) e della destituzione di Chruščëv (ottobre 1964). Eppure, nei fatti, non poteva piú essere fermato. Entrambe le parti erano consapevoli che ogni tentativo di modificare lo status quo avrebbe rapidamente condotto alla catastrofe nucleare. Le trattative tra i governi del presidente Lyndon B. Johnson e i successori di Chruščëv, guidati dal segretario generale Leonid Brežnev e dal primo ministro Aleksej Kosygin, sfociarono in una intesa sulla non proliferazione delle armi nucleari (1966), firmata il 1º luglio 1968 dopo difficili passaggi con i paesi che non disponevano di armi nucleari e con i paesi in procinto di dotarsene.

## 12. *La guerra del Vietnam*.

Il dialogo sulla distensione fu ostacolato anche dall'impegno americano in Vietnam. Alla decisione dei comunisti del Vietnam del Nord di estendere la guerriglia contro il regime di Diem nel sud del paese e di costituire con i diversi gruppi di opposizione il Fronte nazionale di liberazione (FNL), l'amministrazione Kennedy rispose con un complesso «piano di pacificazione». Esso prevedeva: in primo luogo di concentrare la popolazione rurale in «villaggi strategici» che offrivano protezione contro gli insorti; in secondo luogo di dotare l'esercito sudvietnamita di armi moderne e di rafforzarlo attraverso l'addestramento militare; infine, di inquadrare i «consiglieri militari» americani anche in alcune unità separate. In questo modo, in diciotto mesi si sarebbe arrestata l'infiltrazione dal nord. Kennedy era perfettamente consapevole della debolezza del regime di Diem, ma temeva che una vittoria comunista nel Vietnam del Sud avrebbe rafforzato i movimenti anti-americani nella Corea del Sud e in Giappone e minacciato la sua stessa credibilità come guida del mondo libero occidentale.

Le azioni di pacificazione dei «consiglieri» americani – già 16 000 nella primavera del 1963 – non produssero nessun risultato, anche perché l'arrogante fratello di Diem, Ngo Dinh Nhu, e sua moglie suscitarono la rivolta dei buddisti del paese contro il regime. Quando fece assaltare i templi buddisti da unità dell'esercito, che uccisero e ferirono diversi monaci (agosto 1963), l'amministrazione americana decise di sostenere un colpo di stato militare (1º novembre 1963), e Diem e Nhu furono uccisi. Si susseguirono diversi governi in rapida successione, mentre il FNL estendeva il proprio controllo su aree contadine sempre piú ampie.

Sotto la presidenza Johnson, le operazioni coperte crebbero fino a diventare una vera e propria guerra, anche se non dichiarata. Il 1º febbraio 1964, unità sudvietnamite, con l'appoggio americano, iniziarono gli attacchi alle basi militari costiere del nord. Quando (nella notte tra il 2 e il 3 agosto 1964) imbarcazioni nordvietnamite aprirono il fuoco contro un cacciatorpediniere americano nel golfo del Tonchino, Johnson ordinò un attacco aereo contro le basi di rifornimento nel Vietnam del Nord (5 agosto). Il regime di Hanoi rispose mobilitando l'esercito regolare in aiuto dei Viet Cong. I consiglieri di Johnson giunsero alla conclusione che fosse possibile impedire una vittoria dei comunisti solo per mezzo di un massiccio rafforzamento del contingente americano: dal marzo 1965 ebbero inizio ininterrotti attacchi aerei contro obiettivi del Nord e contro i territori occupati dai Viet Cong (nome in codice dell'operazione: Rolling Thunder), e a partire da maggio iniziò lo sbarco di sempre nuovi contingenti di forze di terra americane, il cui obiettivo era riconquistare i territori occupati dai Viet Cong.

Il numero dei soldati americani salí dai 40 000 effettivi del maggio 1965 a 275 000 (luglio) a 443 000 (dicembre); nel luglio del 1966 il corpo di spedizione americano contava 542 000 uomini, la maggior parte di leva. A essi vanno aggiunti quasi 50 000 soldati dalla Corea del Sud, 11 000 dalla Thailandia, 1500 dalle Filippine, 8000 dall'Australia e 500 dalla Nuova Zelanda: tutti coinvolti per timore dell'espansione comunista nel Sud-est asiatico. Anche il Vietnam del Sud incrementò le proprie truppe fino a oltre mezzo milione di uomini. Nel giugno 1965 il governo fu assunto direttamente da una giunta militare guidata da Nguyen Van Thieu e da Nguyen Cao Ky, ma la conduzione della guerra rimase saldamente nelle mani dei comandi americani. A fine ottobre 1968 l'aeronautica americana

aveva effettuato 107 700 attacchi aerei sganciando 2 milioni e mezzo di tonnellate di bombe: una quantità maggiore di tutte quelle impiegate nella seconda guerra mondiale.

Tuttavia, nonostante l'enorme dispiegamento di uomini e materiali, gli Stati Uniti non si avvicinavano all'obiettivo della «liberazione» del Vietnam del Sud. I Viet Cong e le truppe nordvietnamite erano inferiori numericamente (le stime parlano di 230 000 guerriglieri e 50 000 regolari), ma combattevano protetti dalla giungla. Costruirono innumerevoli tunnel che permettevano loro di scomparire e di ricomparire; per garantire rifornimenti continui dal nord utilizzavano una rete di vie nascoste, il cosiddetto «sentiero di Ho Chi Minh». Per sottrarre ai nemici la copertura della vegetazione, gli americani lanciarono enormi quantità di defolianti contenenti diossina (l'Agente Arancio). Fu distrutto in questo modo un territorio coperto da foreste grande quanto l'Olanda, e un numero incalcolabile di vietnamiti si ammalarono di tumore al fegato, di epilessia e di ogni tipo di allergia. Ma tutto questo non servì a cambiare le sorti della guerra. Al contrario, il brutale comportamento dell'esercito americano fece aumentare le simpatie della popolazione civile per i Viet Cong. I bombardamenti contro i depositi di munizioni e le fabbriche del nord furono compensati con rifornimenti da Unione Sovietica e Cina. Mao Zedong fu subito disponibile a fornire questa forma limitata di aiuto per indebolire la posizione americana nella regione e per evitare che i vietnamiti diventassero troppo forti. Per il governo sovietico era prioritario mantenere alta la propria reputazione all'interno del movimento comunista.

Per non mettere a rischio questa reputazione, Brežnev e Kosygin respinsero un invito di Johnson negli Stati Uniti per discutere le problematiche del disarmo: a dire il vero, i leader sovietici sostennero le iniziative di pace trasmettendo l'offerta statunitense di trattative a Ho Chi Minh (febbraio e giugno 1967), ma, a differenza di quanto Johnson si aspettava, non fecero alcuna pressione perché il governo di Hanoi accettasse l'offerta. I comunisti vietnamiti non erano pronti né ad accettare la fine dei bombardamenti sul Vietnam del Nord in cambio della rinuncia al Vietnam del Sud, né ad accettare colloqui di pace con gli americani. Un incontro di Johnson con Kosygin nella cittadina di Glassboro (New Jersey), a margine dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (23 e 24 giugno

1967), si svolse in un'atmosfera particolarmente amichevole ma non portò ad alcun risultato concreto.

Quando i Viet Cong lanciarono un attacco coordinato contro numerose città del sud (la cosiddetta «offensiva del Têt» del 31 gennaio 1968), si fece strada nell'opinione pubblica americana, e anche negli alti comandi militari, la convinzione che la guerra non potesse essere vinta. La frammentazione della guerriglia viet cong comportò ingenti perdite, ma Johnson ribadí pubblicamente la sua offerta di trattative. Il 31 marzo accettò di cessare i bombardamenti sul Vietnam del Nord se il governo di Hanoi si fosse reso disponibile a colloqui di pace. Poiché la sconfitta del Têt aveva scosso la fiducia nella vittoria anche del governo nordvietnamita, la dirigenza di Hanoi accettò l'offerta. Con la mediazione di De Gaulle, che fin dal 1965 si era dichiarato contrario alla guerra americana in Vietnam, il 13 maggio 1968 ebbero inizio a Parigi i colloqui per giungere a un armistizio. Il 1º novembre i bombardamenti sul Vietnam del Nord cessarono.

## 13. *La strada verso la distensione*.

Le difficoltà nel dialogo per la distensione fecero sí che la corsa agli armamenti continuasse senza interruzioni. Gli Stati Uniti installarono una nuova generazione di missili intercontinentali (Minutemen) e svilupparono un potente arsenale missilistico installato sui sommergibili. Quest'ultimo aumentò da 144 nel 1962 a 416 (1964) a 656 (1967), mentre negli stessi anni i missili intercontinentali furono portati da 296 a 834, infine a 1054. Dopo la sconfitta di Cuba, anche l'Unione Sovietica investí pesantemente nella costruzione di missili intercontinentali e di sommergibili dotati di testate nucleari, ma senza raggiungere gli stessi risultati. Se alla vigilia della crisi di Cuba l'Unione Sovietica disponeva di meno di due dozzine di missili intercontinentali, nel 1964 passarono a 190 e dal 1967 la disponibilità crebbe a 500. A queste armi, dal 1963 si aggiunsero circa cento sottomarini dotati di testate nucleari. Benché gli americani vantassero comunque il primato nell'escalation, anche i sovietici acquisirono un'indiscutibile capacità di rappresaglia attraverso il secondo colpo.

Quando nel 1964 gli esperti sovietici progettarono un sistema di difesa missilistico – che in prima istanza avrebbe dovuto proteggere l'area

metropolitana moscovita e i confini occidentali sul Baltico da attacchi nucleari contro l'Urss –, il segretario alla Difesa, Robert McNamara, sollecitò la firma d'un trattato che bandisse l'installazione di questi sistemi: dal suo punto di vista, rischiavano di condurre solo a una accelerazione della corsa agli armamenti senza offrire una reale protezione. Le due parti si sarebbero invece dovute accordare su una situazione di «Mutually Assured Destruction» (distruzione reciproca assicurata). Mosca si dichiarò disponibile alle trattative ma solo a condizione di trattare contemporaneamente una limitazione degli armamenti strategici, condizione che Washington non poteva accettare perché chiaramente orientata, da parte di Mosca, a raggiungere la parità strategica. Di conseguenza, i colloqui sulla limitazione degli armamenti si arenarono senza giungere a vere e proprie trattative.

Il lento trascinarsi del dialogo Urss-Usa consentí a De Gaulle di introdurre nella politica della distensione un autonomo punto di vista europeo. La sua idea della distensione mirava al superamento dello status quo, alla progressiva dissoluzione dei blocchi militari in Europa e del carattere totalitario dell'impero sovietico attraverso l'intensificazione delle relazioni tra Est e Ovest. Come disse a Chruščëv (marzo 1960),

> Noi dobbiamo cercare la soluzione non già erigendo l'uno contro l'altro due blocchi monolitici, bensí operando per tappe successive alla distensione, all'intesa e alla collaborazione («détente, entente et coopération») nella cornice del nostro continente. In questo modo potremo creare fra gli europei, dall'Atlantico agli Urali, rapporti, legami, un'atmosfera che inizialmente priveranno i problemi tedeschi, compreso quello di Berlino, della loro virulenza, in seguito opereranno a favore del riavvicinamento e dell'unione della Repubblica federale con la vostra Repubblica dell'Est, e infine manterranno la Germania unita inquadrata in un'Europa della pace e del progresso in cui potrà seguire una nuova strada [20].

Contemporaneamente, De Gaulle consolidava la collaborazione con l'Unione Sovietica. Dopo aver stipulato (1963) un accordo per scambi culturali tra i due paesi, nell'ottobre 1964 fu firmato un trattato commerciale che includeva crediti francesi a lungo termine per l'Urss. Nel marzo 1965 fu concluso un accordo con cui l'Unione Sovietica si dotava della tecnologia francese per l'introduzione della televisione a colori. Due

mesi dopo le parti si accordarono per una cooperazione nello sfruttamento pacifico dell'energia nucleare. Infine, nel corso di una prestigiosa visita di stato di De Gaulle a Mosca (fine giugno 1966), fu stretto un accordo per contatti regolari al piú alto livello, preparati da una commissione permanente comune, e per cooperare nella conquista dello spazio. De Gaulle fu anche il primo capo di stato occidentale a instaurare rapporti diplomatici con il regime di Mao Zedong in Cina. Nel corso di una visita di stato in Polonia (settembre 1967) invitò piuttosto apertamente i suoi ospiti a fare ulteriori passi nel processo di indipendenza dall'Unione Sovietica.

Sotto la spinta di De Gaulle anche la RFT incominciò a muoversi verso una politica della distensione. Nel 1964 il governo Erhard concluse accordi commerciali con Polonia, Ungheria, Romania e Bulgaria. Quando Willy Brandt era sindaco reggente, il Senato di Berlino Ovest concordò con la DDR un lasciapassare che consentisse agli abitanti di Berlino Ovest di visitare i parenti nel settore orientale durante le festività di Natale del 1963. Accordi analoghi furono stabiliti per le feste di Ognissanti e di Natale 1964, Pasqua, Pentecoste e Natale 1965, Pasqua e Pentecoste 1966. Nel novembre 1966, il governo di Große Koalition – in cui Brandt era ministro degli Esteri – dichiarò di essere pronto a stabilire relazioni diplomatiche con gli stati dell'Europa dell'Est. In pratica, si trattava dell'abbandono della «dottrina Hallstein». Alla fine di gennaio 1967 fu annunciata l'apertura di relazioni diplomatiche con la Romania – che con Nicolae Ceauşescu aveva intrapreso un percorso di decisa autonomia nei confronti di Mosca – e a dicembre furono ripresi i rapporti diplomatici con la Jugoslavia.

Ai governi di Ungheria, Bulgaria e Cecoslovacchia, che volevano seguire l'esempio romeno, Mosca chiarí inequivocabilmente che non avrebbero dovuto accettare l'isolamento della DDR. Alla fine di aprile 1967, un congresso dei partiti comunisti europei a Karlovy Vary (Karlsbad), al quale non parteciparono né la Romania né la Jugoslavia, dichiarò che i presupposti per la normalizzazione dei rapporti con la Repubblica federale erano l'abbandono da parte di Bonn della «pretesa di rappresentanza unica» della Germania, il riconoscimento della «intangibilità dei confini esistenti in Europa» e la normalizzazione dei rapporti «tra la speciale entità politica di Berlino Ovest e la Repubblica democratica»[21]. Per evitare il rischio di una erosione del Patto di Varsavia insito nei tentativi di avvicinamento da parte francese e tedesca, il governo di Mosca ritirò l'offerta di una consistente

riduzione delle truppe schierate in Europa, fino ad allora uno dei punti fermi delle sue proposte di disarmo. Allo stesso tempo, la DDR, in perenne crisi, fu sostenuta con accordi di amicizia e di mutua cooperazione stipulati con gli stati fratelli dell'Europa dell'Est su ordine di Mosca.

I limiti della concezione europea della distensione divennero ancora piú chiari quando la Cecoslovacchia si avviò verso una liberalizzazione del regime (primavera 1968). Problemi economici sempre piú gravi, tensioni con la minoranza slovacca e massicce proteste studentesche spinsero le forze riformiste negli apparati dello stato e del partito a venire allo scoperto. Sotto la guida del precedente capo del Partito slovacco, Alexander Dubček, venne approvato un programma d'azione del Partito comunista (KPČ) che prometteva un «socialismo dal volto umano» (5 aprile), interpretato da alcuni intellettuali come «autogestione» secondo il modello jugoslavo. I sostenitori delle riforme economiche proponevano una consistente intensificazione dei rapporti commerciali con l'Occidente, mentre i politici coinvolti nelle relazioni con l'estero si battevano per una effettiva sovranità e per la parità nei rapporti con l'Unione Sovietica. La polizia segreta fu sciolta e fu avviata la separazione tra stato e partito. Il nuovo ministro degli Interni, Josef Pavel, iniziò una lotta contro i servizi segreti sovietici, il Kgb; nell'esercito furono congedati gli elementi fedeli a Mosca, e il gruppo dirigente del Partito si preparò ad abrogare il «centralismo democratico».

Gli sviluppi della «primavera di Praga» mobilitarono immediatamente i difensori dell'ordine costituito: primo fra tutti, Walter Ulbricht, alle prese con analoghi problemi economici, quindi Władisław Gomułka, che in Polonia fronteggiava agitazioni studentesche, il capo del partito ucraino Pjotr Schelest, che riteneva la Repubblica ucraina sensibile alle motivazioni nazionalistiche del movimento ceco, quindi gli alti comandi militari, che temevano per la coesione del Patto di Varsavia, e non ultimi i vertici del Kgb. Già l'8 maggio Ulbricht e Gomułka chiesero con insistenza un intervento militare in Cecoslovacchia per reprimere la «controrivoluzione», ma Brežnev non era affatto pronto. Decise di piegarsi alle pressioni dei sostenitori dell'intervento solo il 14 agosto, quando neppure la presenza di truppe sovietiche in Cecoslovacchia, nell'ambito di manovre militari, era servita a indurre il Presidium del Partito cecoslovacco ad agire contro i riformatori, e dopo che il Kgb aveva fabbricato «prove» a dimostrazione di un complotto occidentale. La notte del 21 agosto incominciò l'invasione del

paese. Accanto alle truppe sovietiche presero parte all'invasione unità polacche, ungheresi e bulgare; l'esercito della DDR offrí supporto logistico. Dubček non fu immediatamente rimosso, ma dovette piegarsi a una progressiva «normalizzazione». Nell'aprile 1969 dovette lasciare il posto al piú arrendevole Gustáv Husák.

La decisione di reprimere la «primavera di Praga» rafforzò la posizione di Brežnev. La difesa dei privilegi della «nuova classe» dei funzionari comunisti (descritta da Milovan Đilas) irruppe al centro della politica sovietica. Un articolo di fondo della «Pravda» (26 settembre 1968) affermò con chiarezza che «la sovranità e il diritto all'autodeterminazione degli stati socialisti sono subordinati agli interessi del sistema socialista mondiale». L'Occidente reagí con sdegno alla «dottrina Brežnev» e alla sua brutale applicazione. Chi – come De Gaulle – aveva riposto grandi speranze nell'efficacia delle aperture europee, dovette amaramente ricredersi.

Nonostante l'«increscioso evento» (Johnson) dell'invasione, il processo di distensione riprese quasi subito. Poco prima che fosse decisa l'invasione della Cecoslovacchia, i governi delle due potenze si erano finalmente accordati per avviare trattative sia per il bando dei missili antibalistici (ABM) sia sulla limitazione degli armamenti strategici. Su pressione del presidente americano, il governo sovietico aveva accettato di fissare una nuova conferenza al vertice e lo aveva invitato a Mosca all'inizio di ottobre. Ma Lyndon B. Johnson non voleva accogliere subito l'invito, sotto l'impressione dello sdegno generale per la repressione della primavera di Praga, e non fu possibile stabilire una data fino al termine del suo mandato. Tuttavia, nelle capitali occidentali era opinione diffusa che la politica della distensione e della costruzione di un ordine di pace dovesse proseguire. Anche Richard Nixon, eletto nel novembre 1968 come successore di Johnson, condivideva questo punto di vista. Nonostante tutta la retorica anticomunista di cui aveva dato prova in passato, Nixon era tuttavia sufficientemente realista e riteneva che il metodo migliore per arginare la potenza sovietica e il pericolo dell'annientamento nucleare fosse la creazione di una «structure of peace» [22].

Anche la dirigenza sovietica era costretta a un'intesa con l'Occidente, tanto piú che, dalla fine degli anni sessanta, si erano acuite le tensioni con il governo cinese, che si erano già manifestate con l'avvio del Grande balzo in avanti. Nel luglio 1964, con la pubblicazione di un editoriale di Mao sul

«Quotidiano del Popolo» dal titolo *Sullo pseudocomunismo di Chruščëv e gli insegnamenti storici che dà al mondo*, il governo di Pechino era approdato alla rottura ideologica con la madrepatria della rivoluzione socialista. Infine (marzo 1969) scoppiarono gravi scontri lungo il confine cino-sovietico delimitato dal fiume Ussuri. Fu chiaro allora che la Cina non poteva piú impegnarsi in difesa di posizioni sovietiche nelle aree di conflitto internazionali; anzi, era diventata un serio rivale nella lotta per l'influenza nel Terzo mondo.

## 14. *I trattati della Repubblica federale tedesca con l'Europa dell'Est*.

Dopo le dolorose lezioni degli anni sessanta vi erano finalmente le condizioni per ottenere risultati sostanziali nel dialogo per la distensione. Con la decisione di intervenire in Cecoslovacchia Brežnev aveva acquistato un ruolo centrale nel sistema di potere sovietico: un funzionario impegnato nella conservazione del potere, per il quale la priorità era garantire la pace e che vedeva nei successi della distensione un'opportunità per consolidare il proprio prestigio. Negli Stati Uniti andò quindi al potere Richard Nixon, un repubblicano pragmatico che nel dialogo con l'avversario sovietico era meno condizionato dei suoi predecessori democratici dai sostenitori della linea ideologica dello scontro e dal «complesso militare-industriale» (Eisenhower). Infine, e soprattutto, con l'elezione di Willy Brandt (ottobre 1969) come cancelliere della RFT a capo di una coalizione liberal-socialista, si decise di non ostacolare piú oltre le spinte alla distensione e di utilizzarle invece per rendere piú permeabili i confini tra le due Germanie.

All'inizio Nixon rinviò sia l'incontro al vertice con i dirigenti moscoviti per il quale si era adoperato Johnson, sia l'avvio delle trattative sulla limitazione degli armamenti strategici. Prima di sottoscrivere accordi il nuovo presidente volle farsi un'idea della situazione generale e consolidare la propria leadership sull'alleanza occidentale. Ciò spinse Brežnev a impegnarsi con piú forza nel dialogo con gli europei, in particolare con i tedeschi. Con l'«Appello di Budapest» (17 marzo 1969) egli corresse l'atteggiamento intransigente verso la DDR, espresso nelle risoluzioni di Karlovy Vary (aprile 1967). Il riconoscimento della Repubblica democratica e i confini dell'Oder-Neisse non erano piú le precondizioni di ogni possibile

normalizzazione ma ora rappresentavano obiettivi intermedi nell'ambito di una conferenza europea sulla sicurezza. Gli stati del Patto di Varsavia non pretendevano piú «un accordo di pace basato sul presupposto dell'esistenza di due stati tedeschi», ma solo il «riconoscimento dell'esistenza della Repubblica democratica», senza pregiudicare le modalità in cui questo riconoscimento sarebbe dovuto avvenire.

Il governo federale di Große Koalition reagí all'Appello di Budapest proponendo di riprendere le trattative sulla reciproca rinuncia all'uso della forza. Tra i partner della coalizione non c'era accordo tuttavia su quanto in là ci si volesse spingere nelle trattative. Nella notte delle elezioni, Brandt decise allora di costituire una coalizione con i liberaldemocratici, piú disponibili dei cristianodemocratici a un'apertura all'Est. Nella dichiarazione del 28 ottobre 1969 fece subito un'apertura decisiva sulla condizione necessaria per raggiungere un compromesso sulla questione tedesca: l'esistenza della Repubblica democratica come stato: «Anche se in Germania esistono due stati, – cosí suonava il passaggio chiave, – essi non sono stranieri l'uno per l'altro; le loro reciproche relazioni non possono che essere di natura speciale» [23]. Un mese dopo il governo federale firmava il Trattato di non proliferazione nucleare, al quale i cristianodemocratici si erano sempre opposti.

Nelle trattative tra la Repubblica federale e il governo sovietico avviate nel dicembre 1969 a Mosca, nella sede del ministero degli Esteri, Andrej Gromyko insistette nuovamente, per lo meno all'inizio, sul pieno riconoscimento della DDR secondo il diritto internazionale e sull'esplicita rinuncia a ogni prospettiva di riunificazione. Con il discreto appoggio di Jurij Andropov, capo del Kgb, il negoziatore di Brandt, Egon Bahr, riuscí tuttavia a imporre una formula che collegava il riconoscimento della Repubblica democratica al mantenimento di una sostanziale apertura sulla questione tedesca: nel Trattato di Mosca, firmato da Brandt e Kosygin (12 agosto 1970), veniva riconosciuta solo l'«intangibilità» dei confini esistenti in Europa, «inclusa la linea Oder-Neisse, che costituisce il confine occidentale della Repubblica popolare di Polonia, e i confini tra la Repubblica federale e la Repubblica democratica tedesca». Contemporaneamente, il governo sovietico accettava senza controbattere una lettera del ministro degli Esteri tedesco, Walter Scheel, in cui il governo federale chiariva che «questo trattato non contraddice la finalità politica

della Repubblica federale tedesca di agire per creare in Europa condizioni di pace in base alle quali il popolo tedesco possa riacquistare la sua unità attraverso un libero processo di autodeterminazione» [24].

Il Trattato di Mosca costituí il quadro entro cui la RFT poté stipulare contratti con DDR, Polonia e Cecoslovacchia. I primi furono i polacchi, i quali – in realtà per sottolineare la propria indipendenza – avrebbero preferito firmare un contratto con Bonn prima che fosse sottoscritto il Trattato di Mosca. La firma del Trattato nella capitale polacca (7 dicembre 1970), quando Brandt si inginocchiò spontaneamente davanti al monumento al ghetto di Varsavia, fu interpretata in tutto il mondo come un gesto di ammissione di colpa e come l'espressione della rinuncia da parte tedesca a tutte le rivendicazioni territoriali a Est. Le trattative con la DDR si rivelarono piú difficili. Solo quando la «nuova Ostpolitik» entrò in difficoltà nella RFT per ragioni di politica interna, il governo della DDR si dichiarò pronto a sottoscrivere il Trattato fondamentale («Trattato concernente la base delle relazioni tra la Repubblica federale di Germania e la Repubblica democratica tedesca»), firmato il 21 dicembre 1972, con il quale venivano concordate agevolazioni negli scambi intra-tedeschi, anche se un Preambolo sottolineava «i diversi punti di vista sulla questione nazionale» [25]. Le trattative con la Cecoslovacchia andarono ancora piú per le lunghe. Il punto sostanziale di contrasto – la validità degli Accordi di Monaco con cui i Sudeti erano stati ceduti all'impero tedesco – fu risolto nel Trattato dell'11 dicembre 1973 dichiarando «nullo» per entrambe le parti il Patto firmato nel 1938, ma senza sollevare la questione della nazionalità dei tedeschi dei Sudeti.

---

Figura 8.

Varsavia: dopo la firma del trattato fra Polonia e Repubblica federale tedesca, Willy Brandt si inginocchia davanti al monumento alle vittime del ghetto, 7 dicembre 1970.

Allo stesso tempo, il Trattato di Mosca aprí la strada a una soluzione del problema di Berlino. Il governo federale dichiarò che il Trattato sarebbe entrato in vigore solo nel momento in cui si fosse raggiunta una soddisfacente regolamentazione della situazione di Berlino. Questo spinse le quattro potenze vincitrici a dichiararsi pronte al compromesso nelle trattative su Berlino, che ebbero inizio nel marzo 1970. Con l'attiva mediazione di Bahr (ufficialmente non coinvolto nelle trattative), l'ambasciatore sovietico Valentin Falin e il suo omologo americano Kenneth Rush si accordarono sulla formula secondo la quale Berlino Ovest non apparteneva alla Repubblica federale tedesca ma i «legami» tra Berlino Ovest e la RFT dovevano essere «salvaguardati e sviluppati». L'Unione Sovietica si fece ufficialmente carico della responsabilità di garantire liberi accessi tra Berlino Ovest e la Germania occidentale; il governo federale otteneva il diritto di rappresentare Berlino Ovest sotto il profilo consolare e ad includerla a determinate condizioni nei trattati internazionali. Gli accordi

su Berlino furono siglati il 3 settembre 1971 dagli ambasciatori delle quattro potenze [26]. Brežnev invitò quindi Brandt a un incontro a due a breve distanza di tempo. Nell'incontro di Oreanda (Crimea), durante la terza settimana di settembre, egli mostrò grande apprezzamento per l'aspirazione di Brandt a realizzare concretamente la distensione attraverso il disarmo.

## 15. *Gli accordi fra Stati Uniti e Unione Sovietica*.

L'avvicinamento tra Bonn e Mosca indusse Nixon e il suo consigliere per la sicurezza, Henry Kissinger, ad abbandonare le loro riserve sui colloqui per la limitazione degli armamenti strategici (Strategic Arms Limitation Talks, SALT). Nel novembre 1969 ebbero luogo le discussioni preliminari a Helsinki, e dall'aprile 1970 le vere e proprie trattative furono condotte a Vienna. L'obiettivo prioritario degli americani era impedire che i sovietici recuperassero lo svantaggio nei missili intercontinentali, un recupero che nella seconda metà degli anni sessanta era stato molto rapido. La loro prima proposta prevedeva quindi di ridurre solo i missili intercontinentali a terra e di stabilire un limite all'installazione di «missili pesanti moderni». I missili a testata multipla (MIRV), che gli Stati Uniti avevano sviluppato nel frattempo, potevano essere banditi solo se da parte sovietica si fossero accettate le ispezioni in loco.

Ma i sovietici non erano disponibili e ben presto le trattative si arenarono. Nel maggio 1971 le parti riuscirono a raggiungere un'intesa per una limitazione dei sistemi antibalistici (ABM) legata a un accordo per la limitazione dei missili intercontinentali. Ma gli americani non abbandonavano l'idea che gli Stati Uniti dovessero mantenere la loro superiorità strategica. All'Unione Sovietica erano disposti a concedere solo un sistema ABM, mentre per sé ne volevano quattro. Contemporaneamente si sarebbe dovuta congelare la dotazione di missili intercontinentali installati all'epoca sui sottomarini, che i sovietici possedevano in numero molto inferiore, e questo rendeva ancora piú difficile raggiungere qualunque intesa.

Nel febbraio 1972 Nixon effettuò una visita di stato in Cina per ottenere l'appoggio di Mao in vista di un ritiro «onorevole» degli americani dal Vietnam. L'avvio di relazioni con i comunisti cinesi, fino ad allora

rigorosamente escluse, avrebbe avuto anche il vantaggio di indurre a piú miti consigli i dirigenti sovietici sulla questione dei rapporti di forza. Quando Nixon capí che tale speranza era vana fu costretto alla fine ad accettare il principio della parità strategica con l'Unione Sovietica. Kissinger propose quindi un limite ai missili installati sui sottomarini che corrispondeva ai piani di ampliamento sovietici. Nel corso di una visita lampo a Mosca (aprile 1972) accettò anche il limite di due sistemi antibalistici per parte, uno dei quali a protezione dei comandi centrali e uno a difesa di un'installazione missilistica. Le prime misure concordate sulla limitazione degli armamenti strategici, denominate «SALT I», comprendevano quindi, accanto al Trattato ABM, un accordo sul congelamento delle installazioni di lancio di missili intercontinentali in base alla situazione del momento, peraltro ormai quasi di parità, e un protocollo d'intesa sul limite di rampe di lancio installate sui sottomarini, entrambi della durata di cinque anni.

L'accordo per una visita ufficiale a Mosca del presidente americano, progettata da lungo tempo, fu messo a rischio all'ultimo momento da un'offensiva su larga scala delle truppe nordvietnamite, che comprometteva la strategia di Nixon di «vietnamizzare» la guerra. Egli rispose minando le acque lungo la costa del Vietnam del Nord e riprendendo i bombardamenti su Hanoi e su Haiphong. A Mosca, gli oppositori della limitazione degli armamenti sostennero che il segretario generale del partito non poteva ricevere un presidente che bombardava un paese fratello socialista. Dopo diversi giorni di inconcludenti discussioni, Brežnev impose la sua linea, argomentando tra l'altro che l'annullamento della visita di Nixon metteva a rischio l'imminente ratifica da parte del Bundestag dei trattati con i paesi dell'Est. Brandt aiutò quindi inconsapevolmente sia Brežnev sia Nixon e, da parte loro, Mosca e Washington usarono la propria influenza affinché i trattati superassero gli ostacoli parlamentari. Quando il governo di Brandt stava per essere sfiduciato (27 aprile), la Repubblica democratica intervenne corrompendo un parlamentare cristianodemocratico. Le trattative sul Trattato fondamentale si conclusero poco prima delle elezioni parlamentari del 19 novembre 1972, il cui esito fu di fatto un plebiscito per la «nuova Ostpolitik».

La visita di stato a Mosca di Nixon (22-26 maggio 1972) rappresentò il culmine della politica della distensione. Brežnev approfittò dell'occasione

per costruire un rapporto personale con il presidente americano, che si dimostrò assolutamente ben disposto verso le offerte di amicizia del segretario generale del Pcus. Oltre ai trattati SALT i due leader mondiali firmarono una serie di accordi di cooperazione bilaterale. Si decise di continuare le trattative sulla limitazione degli armamenti strategici, soprattutto in relazione alle innovazioni tecnologiche come le testate multiple. Nixon accettò che la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa richiesta dal Patto di Varsavia avesse luogo l'anno successivo. Si stabilí inoltre che il tema della riduzione delle truppe convenzionali, che riguardava solo i membri delle due alleanze militari, fosse discusso in una conferenza separata. Ma, soprattutto, Brežnev e Nixon decisero di mantenere anche in futuro regolari contatti personali: gli incontri al vertice tra i capi delle due potenze mondiali avrebbero dovuto essere istituzionalizzati. Entrambi erano convinti di aver posto le basi per una cooperazione pacifica.

Nell'ottobre 1972 si conclusero positivamente le trattative per un accordo commerciale Urss-Usa che prevedeva la concessione all'Unione Sovietica dello status di «nazione piú favorita», crediti commerciali, clausole di salvaguardia contro le perturbazioni del mercato e per regolare i conflitti commerciali, oltre all'istituzione di missioni commerciali a Washington e a Mosca. Un accordo separato regolava la reciproca apertura di porti commerciali e l'uniforme distribuzione del carico sulle navi da trasporto sovietiche e americane. Inoltre, il presidente autorizzò la US Export-Import Bank ad aprire linee di credito verso l'Unione Sovietica. Era cosí aperta la strada ai capitali e alle tecnologie americane per lo sfruttamento delle materie prime sovietiche: per i responsabili economici nel governo sovietico era un obiettivo importante ai fini della distensione quasi quanto il mantenimento della pace sulla base dello status quo e la riduzione delle risorse sperperate nella corsa agli armamenti.

Nel giugno 1973 Brežnev andò negli Stati Uniti per restituire la visita. Il segretario generale si fermò prima a Washington quindi, per desiderio di Nixon, raggiunse la sua residenza di campagna a San Clemente (California), con l'aereo presidenziale. Furono sottoscritti una serie di ulteriori accordi, tra cui quelli per il rafforzamento degli scambi culturali e scientifici e per lo sfruttamento pacifico dell'energia nucleare. Brežnev accettò la proposta di Nixon di dare cadenza annuale agli incontri al vertice,

ospitati alternativamente dai due paesi. Infine, fu sottoscritto un patto per prevenire lo scoppio di una guerra nucleare: una vecchia richiesta sovietica per un accordo di mutua rinuncia al primo colpo con armi nucleari. Gli Stati Uniti l'avevano sempre rigettata perché implicava ritrattare la garanzia di deterrenza nei confronti degli alleati europei, ma dopo una dura trattativa Nixon accettò il principio di una generale rinuncia alla forza legato all'impegno a consultarsi nell'eventualità del rischio di un conflitto nucleare. Oltre a una dichiarazione di buona volontà ciò significava formalizzare la struttura di consultazioni in essere.

Contemporaneamente allo sviluppo delle relazioni russo-americane, gli Stati Uniti iniziarono il ritiro dal Vietnam. Poiché, in seguito alla visita di Nixon a Pechino, i compagni cinesi avevano interrotto gli aiuti, dopo i massicci bombardamenti della primavera del 1972 il governo nordvietnamita fu costretto ad accettare un accordo che permettesse agli Stati Uniti per lo meno di salvare le apparenze attraverso una «pace onorevole». L'accordo prevedeva che le truppe americane, già ridotte (nel 1972) a 78 000 uomini, si ritirassero completamente dal paese, mentre il governo di Thieu e il governo rivoluzionario del Fronte nazionale di liberazione sarebbero rimasti in carica fino a nuove elezioni generali nel Vietnam del Sud. Thieu si oppose; temeva infatti di non riuscire a reggere a lungo il confronto con i Viet Cong con il solo aiuto materiale degli Stati Uniti; ma dopo una breve ripresa dei bombardamenti americani nei giorni di Natale del 1972, che produsse la violenta condanna dell'opinione pubblica, dovette adeguarsi. Il 23 gennaio 1973, a Parigi, Kissinger e il rappresentante di Hanoi, Le Duc Tho, firmarono l'accordo di pace per il Vietnam e cinque giorni dopo le armi tacevano, anche se solo provvisoriamente.

## 16. *La Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa e i colloqui per la Riduzione mutua e bilanciata delle forze*.

I colloqui preliminari sulla prevista CSCE iniziarono il 22 novembre 1972 a Helsinki. All'inizio di luglio 1973, i 35 stati partecipanti – tutti gli stati europei (esclusa l'Albania), il Canada e gli Stati Uniti – si erano accordati sull'ordine del giorno che riguardava quattro punti: 1) i problemi

della sicurezza in Europa; 2) i problemi della cooperazione in ambito economico, scientifico, tecnologico e ambientale; 3) i problemi della cooperazione in ambito umanitario e in altri campi, e 4) le questioni legate ai risultati della conferenza. Riguardo al punto 1, detto informalmente «cesto 1», avrebbe dovuto essere elaborato prima di tutto un catalogo dei principî a cui i partecipanti avrebbero dovuto attenersi nelle relazioni reciproche. Oltre a ciò, su pressione dei membri europei della Nato e di alcuni stati neutrali, ci si accordò per avviare trattative su misure per consolidare la fiducia reciproca in ambito militare. Al punto 3, i rappresentanti della Repubblica federale e gli alleati dell'Europa occidentale misero all'ordine del giorno trattative circa i ricongiungimenti familiari, la libertà di spostamento e di informazione, nonché gli scambi culturali e di altra natura. I rappresentanti sovietici e dei paesi del Patto di Varsavia erano molto riluttanti ad accettarlo, ma alla fine si resero conto che era l'unico modo per fare passi avanti sul tema della cooperazione economica («cesto 2»), che stava loro particolarmente a cuore.

Alla conferenza vera e propria – che ebbe inizio a Helsinki il 3 luglio 1973 e proseguí quindi a livello diplomatico a Ginevra – i rappresentanti delle potenze occidentali, per lo piú con l'appoggio dei paesi neutrali, vincolarono le dichiarazioni comuni ai principî occidentali della cooperazione e delle trasformazioni pacifiche. Gromyko, che guidava le trattative da parte sovietica e che intendeva difendere l'impero sovietico, oppose un'ostinata resistenza, ma alla fine ogni volta dovette cedere. Non voleva infatti rendersi responsabile di un fallimento della Conferenza, da sempre elemento centrale della concezione sovietica della distensione.

Di fatto, i documenti finali della Conferenza contenevano piú impegni al cambiamento che riconoscimenti dello status quo. È vero che nella *Dichiarazione sui principî che guidano le relazioni tra gli stati partecipanti* veniva affermato il principio dell'integrità territoriale, dell'inviolabilità delle frontiere e la rinuncia a intervenire negli affari interni degli altri stati, ma si stabiliva anche la «libertà e indipendenza politica» di tutti gli stati e il diritto all'autodeterminazione dei loro popoli, ci si impegnava ad astenersi «da qualsiasi forma di intervento armato o di minaccia di tale intervento contro un altro stato partecipante», si prometteva il rispetto dei «diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» e si dichiarava che il rispetto di questi diritti è condizione «dello sviluppo delle relazioni amichevoli e della

cooperazione» tra gli stati. Su pressione della Repubblica federale, nella *Dichiarazione sui principî che guidano le relazioni tra gli stati* fu perfino accolto il passo che attribuiva agli stati il diritto di modificare le loro frontiere «con mezzi pacifici e mediante accordo». Nel «cesto 3» si stabilí il principio del libero scambio di persone, «informazioni e opinioni». Nel *Documento sulle misure miranti a rafforzare la fiducia* i partecipanti si impegnarono a comunicare preventivamente manovre militari di rilievo. Ulteriori conferenze avrebbero dovuto verificare l'osservanza degli accordi[27].

Nel Politburo moscovita ci si chiese se questa decisa affermazione dei principî occidentali non spalancasse la porta a interferenze da parte delle potenze occidentali nelle questioni interne dell'impero sovietico. Brežnev impose tuttavia la firma del trattato, da un lato perché consapevole di essere costretto alla cooperazione con l'Occidente, dall'altro perché convinto di poter gestire nel modo consueto eventuali dissidenti. Fra il 30 luglio e il 1º agosto 1975 i 35 capi di stato e di governo si incontrarono a Helsinki, nell'ambito di una cerimonia solenne, per firmare l'Atto finale della Conferenza. Come era prassi corrente nei paesi del socialismo reale, esso fu pubblicato integralmente sui giornali di partito e dei governi del Patto di Varsavia, ma in questo caso si voleva anche dimostrare lo straordinario successo negoziale di Brežnev. Nessuno si curò del fatto che in questo modo anche i cittadini del blocco orientale avrebbero avuto la possibilità di richiamarsi agli atti della Conferenza.

L'Occidente ottenne risultati molto inferiori nella trattativa sulla riduzione delle truppe in Europa: a differenza dei colloqui per la Conferenza sulla sicurezza, non ci si accordò infatti su una posizione comune accettabile: mentre il governo della Repubblica federale, come contributo alla creazione di una pace europea, premeva per una riduzione sostanziale sia delle truppe d'occupazione (americane e sovietiche) sia degli effettivi tedeschi, la Francia non accettò nessuna limitazione della presenza militare americana, Olanda e Belgio non erano disponibili a ridurre le truppe e gli Stati Uniti, dopo l'iniziale simpatia per le posizioni di Egon Bahr, erano disposti a concedere solo una riduzione minima della propria forza militare. Dopo inutili tentativi per trovare un accordo, il 31 gennaio 1973 ebbero inizio a Vienna i colloqui preliminari tra le delegazioni della Nato e del Patto di Varsavia. Alla fine di giugno ci si accordò per convocare

una conferenza sulla Riduzione mutua e bilanciata delle forze (MBFR). Per l'Occidente, vi avrebbero preso parte RFT e Benelux e, come potenze occupanti, Stati Uniti, Gran Bretagna e Canada, mentre per il blocco orientale DDR, Polonia e Cecoslovacchia, e Unione Sovietica come potenza occupante. Si raggiunse inoltre un'intesa sulla partecipazione di osservatori non coinvolti nella riduzione delle truppe: Ungheria e Romania per il blocco orientale, Norvegia, Danimarca, Italia, Grecia e Turchia per il blocco occidentale. La Francia non prese parte alla conferenza.

La proposta presentata dalla Nato all'apertura delle vere e proprie trattative (ottobre 1973) non prevedeva una riduzione percentuale ma la definizione di un tetto massimo di forze uguale per entrambi gli schieramenti. Il tetto massimo proposto di 700 000 uomini implicava una riduzione di almeno 250 000 uomini per il Patto di Varsavia, ma solo di 80 000 uomini per la Nato. Il Patto di Varsavia avrebbe dovuto ritirare 9000 carri armati, la Nato neanche uno. Gli aspetti qualitativi della riduzione non furono presi in considerazione e non fu fatta alcuna proposta sulle tappe in cui da parte del blocco orientale si sarebbe dovuta compiere questa riduzione sbilanciata. I paesi del Patto di Varsavia chiedevano invece una riduzione di uguale entità per i due blocchi nell'arco di tre anni; mentre le truppe d'occupazione non avrebbero dovuto essere sciolte ma semplicemente ritornare nei loro paesi. Considerando la diversa distanza dall'Europa degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica, il risultato implicava uno svantaggio esclusivamente per i paesi occidentali.

Poiché la Nato non accennava ad abbandonare la richiesta di riequilibrare la superiorità del Patto di Varsavia negli armamenti convenzionali, Brežnev non aveva motivo per chiedere alle proprie forze armate tagli piú incisivi. La convinzione della necessità di riduzioni sostanziali, che egli aveva piú volte dichiarato nei colloqui con Brandt e Bahr, rimase in second'ordine rispetto all'idea tradizionale dell'equilibrio delle forze. Di conseguenza, la conferenza si trascinò in sterili dibattiti sui diversi concetti di equilibrio, che impedirono qualunque possibilità d'accordo. Il governo tedesco-occidentale non aveva la forza per spezzare questo circolo vizioso, e ben presto rinunciò a ogni tentativo. Un aspetto determinante della Ostpolitik tedesca rimaneva cosí lettera morta.

## 17. *L'accidentato cammino verso il SALT II*.

I limiti della «diplomazia personale», su cui avevano puntato Brežnev e Nixon, furono ben presto chiari anche nelle trattative sugli armamenti strategici. Nel corso del 1974 Brežnev perse entrambi gli interlocutori sulla politica della distensione: a maggio si era dimesso Brandt, il quale, in seguito allo smascheramento del suo assistente Günther Guillaume come spia, vedeva incombere sul proprio destino politico l'ombra della delegittimazione; ad agosto Nixon aveva annunciato le proprie dimissioni dopo che la Camera dei rappresentanti aveva avviato contro di lui la procedura di impeachment per il suo comportamento nell'affare Watergate. La politica tedesca della distensione perse quindi forza mentre i suoi sostenitori americani rimasero privi d'autorità. Per di piú, Brežnev perse la sua determinazione per ragioni di salute: a novembre era stato vittima di un primo ictus, dal quale si riprese solo in parte.

Dato il crollo della sua autorità, Nixon incontrò difficoltà anche nella trattative sull'equilibrio dei missili a testata multipla (MIRV). Nel suo terzo incontro con Brežnev – prima a Mosca poi, come per Brandt, nella residenza estiva di Brežnev, a Oreanda – riuscirono ad accordarsi solo su questioni secondarie: la riduzione da due a uno per parte dei sistemi ABM consentiti, il divieto di test nucleari sotterranei di potenza superiore ai 150 kilotoni, le regole per la sostituzione e la distruzione degli armamenti strategici obsoleti. In un incontro con Brežnev a Vladivostok (23-24 novembre 1974), il successore di Nixon, Gerald Ford, raggiunse un'intesa che prevedeva lo smantellamento dei sistemi di lancio in eccesso in cui l'Unione Sovietica aveva raggiunto la superiorità numerica, ma contemporaneamente offriva a Mosca la possibilità di colmare nel tempo lo svantaggio nella dotazione di testate multiple. Quando gli esperti incominciarono a definire i dettagli dell'intesa (gennaio 1975), i rappresentanti americani insistettero improvvisamente per inserire nel calcolo del limite superiore degli armamenti sovietici i nuovi bombardieri Backfire (Tupolev Tu-22M), mentre da parte loro non erano disponibili a inserire nel computo i missili da crociera americani (Cruise), altrettanto nuovi.

Da parte loro, i sovietici erano ancor meno disponibili ad accettare queste pretese dopo che il Congresso americano aveva vincolato (dicembre

1974) la concessione della clausola di nazione piú favorita e di prestiti di favore all'Urss, previsti dagli accordi commerciali dell'ottobre 1972, alla garanzia da parte sovietica della libertà di emigrazione per gli ebrei russi. Brežnev aveva cercato di evitare questo stallo nel trattato incrementando tacitamente le quote dell'espatrio, ma quando il senatore democratico Henry Jackson fece dell'espatrio la condizione imprescindibile per il sostegno economico dell'Unione Sovietica, per il segretario generale fu impossibile salvare il trattato. Questo fu revocato, le quote dell'espatrio furono ridotte e Brežnev dovette giustificare le concessioni militari degli accordi di Vladivostok in assenza dei benefici economici derivanti dalla distensione.

La crociata morale di Jackson contro la politica della distensione ottenne ulteriore risonanza in seguito alla sconfitta americana in Indocina. Se con gli accordi di pace di Parigi (gennaio 1973) si era riusciti in qualche misura a occultare la sconfitta, nella primavera del 1975 essa apparve chiarissima. Una nuova massiccia offensiva nordvietnamita fece cadere il corrotto e sfibrato regime di Thieu, e il 30 aprile cadde Saigon. Le immagini televisive dell'ultimo elicottero americano, non piú in grado di imbarcare gli ultimi sostenitori del regime rifugiati sul tetto dell'ambasciata statunitense, misero drammaticamente sotto gli occhi di tutti l'umiliazione della potenza militare americana. Pochi giorni prima, Phnom Penh, capitale della vicina Cambogia, era caduta nelle mani dei Khmer rossi, fautori di una sorta di comunismo primitivo, che diedero inizio all'eliminazione o alla rieducazione della popolazione urbana. I comunisti riuscirono ad affermarsi anche nel Laos, pure coinvolto nella guerra del Vietnam: alla fine di agosto il movimento del Pathet Lao prese il controllo del paese.

L'impressione che il comunismo conquistasse ovunque terreno fu ulteriormente rafforzata dal crollo dell'impero coloniale portoghese. Nell'aprile 1974, un gruppo di giovani ufficiali politicamente orientati a sinistra rovesciò il dittatore Marcelo Caetano (successore di Salazar), proclamò l'immediata indipendenza dei possedimenti africani e promosse, con il sostegno di un Partito comunista in rapida crescita, l'espropriazione dei latifondi nel sud del paese. La «rivoluzione dei Garofani» evocò i fantasmi d'una presa del potere da parte comunista in uno dei piú vecchi membri della Nato in Europa occidentale, anche se solo per breve tempo: nell'autunno dell'anno successivo gli ufficiali radicali, infatti, furono

sostituiti da elementi piú moderati. Poco tempo dopo, il sostegno cubano al Movimento popolare per la liberazione dell'Angola (MPLA) di ispirazione marxista suscitò nuove preoccupazioni. Le truppe di Castro venivano sostenute dai sovietici con armi e supporto aereo, mentre la Cia aiutava i sudafricani che in Angola combattevano a fianco dei movimenti di indipendenza rivali. Quindi, anche il sopravvento dei marxisti nella guerra civile (febbraio 1976) fu visto come una vittoria sovietica.

Dopo l'infausto attacco egiziano a Israele (ottobre 1973), Kissinger riuscí a portare l'Egitto dalla parte dell'Occidente. Brežnev allora non ebbe scrupoli a rispondere alla richiesta d'aiuto del capo marxista etiope, il colonnello Menghistu Hailè Mariàm, il cui paese subiva attacchi delle truppe somale da giugno. Come dimostrazione di forza, il sostegno sovietico fu organizzato in forma deliberatamente sovradimensionata. Dal dicembre 1977, l'aviazione sovietica trasportò in Etiopia armi e carri armati in gran quantità, 1500 consiglieri militari sovietici e truppe da combattimento cubane forti di 12 000 effettivi. Con il loro aiuto, Menghistu riuscí ad allontanare le truppe somale fino al febbraio 1978. Il Politburo contava esattamente sul fatto che questo successo avrebbe rafforzato l'impressione di una coerente strategia di espansione comunista.

Le elezioni presidenziali americane (novembre 1976) non furono vinte da Henry Jackson ma dal suo compagno di partito, Jimmy Carter. Politicamente Carter era un novellino: voleva continuare nel processo di distensione ma si mosse in modo cosí maldestro da rendere molto piú difficile, almeno all'inizio, la reciproca comprensione. Il suo desiderio di avviare una radicale riduzione degli armamenti strategici anziché proporne la semplice limitazione comportò una nuova proposta di trattative da parte del Pentagono, che smantellò il compromesso faticosamente raggiunto a Vladivostok; l'obiettivo era ancora una volta il mantenimento della supremazia americana e ciò provocò la richiesta di adeguate contropartite da parte sovietica. Contemporaneamente, a titolo dimostrativo, offrí pubblico sostegno ai dissidenti sovietici contribuendo non solo a rafforzare le persecuzioni contro di loro, ma impedendo a Brežnev di stabilire un contatto diretto con il nuovo presidente.

Impressionato dai presunti successi della strategia espansionistica sovietica in Africa, Carter si lasciò convincere dal suo consigliere per la Sicurezza, Zbignew Brzezinski, a giocare con piú decisione la «carta

cinese». Nel maggio 1978 mandò il suo consigliere a Pechino per discutere sulle possibilità di una cooperazione strategica e di aiuti tecnologici. Il governo di Pechino rispose a questa manifesta presa di posizione nel conflitto di frontiera cino-sovietico dando la propria disponibilità alla normalizzazione dei rapporti con gli Stati Uniti senza piú insistere sul pregiudiziale abbandono del sostegno a Taiwan. A metà dicembre, un comunicato congiunto annunciò a un mondo sbalordito l'avvio di relazioni diplomatiche cino-americane. Quindi, nel corso di una visita a Washington (fine gennaio 1979), Deng Xiaoping, il nuovo uomo forte del governo cinese, invitò il suo ospite a stringere un'alleanza contro l'Unione Sovietica.

Poco dopo (17 febbraio), truppe cinesi invasero il Vietnam del Nord, che aveva stretto una formale alleanza con l'Urss e che combatteva in Cambogia contro il regime dei Khmer rossi. Carter, che aveva decisamente sconsigliato Deng dal compiere un simile passo, si rese conto solo in quel momento di essersi spinto troppo in là nella sua presa di posizione contro l'Unione Sovietica. Fece sapere a Brežnev (27 febbraio) di considerare la sua «*massima* responsabilità come presidente lo sviluppo di buone relazioni tra i nostri due paesi» e di ritenere quindi necessario e urgente superare le attuali tensioni[28]. Di conseguenza si adoperò personalmente per superare le ultime resistenze del Pentagono e di Brzezinski contro la ripresa della formula di Vladivostok nelle trattative SALT.

Dopo l'annullamento di un viaggio a Washington di Brežnev per le sue cattive condizioni di salute, gli accordi del SALT II furono sottoscritti in un vertice tra Carter e Brežnev a Vienna (15-18 luglio 1979). Essi prevedevano la rapida riduzione della dotazione sovietica di sistemi di lancio di missili strategici al tetto massimo di 2250, contro un tetto da parte americana di 1200 missili a testata multipla e la limitazione del numero dei missili da crociera trasportabili da ciascun bombardiere strategico. Le due parti avrebbero potuto sviluppare solo *un* tipo di missili intercontinentali. Il problema dei bombardieri sovietici Backfire fu risolto limitandoli a 275 e riducendo a 150 i missili intercontinentali. Si trattava di un accordo che, ancora una volta, non produceva una riduzione sostanziale degli armamenti nucleari, ma poneva chiari limiti alla corsa potenzialmente illimitata agli armamenti e poteva quindi costituire la base per ulteriori accordi.

All'incontro tra Brežnev e Carter non giovarono né le cattive condizioni di salute del segretario generale del Pcus (che nel frattempo aveva assunto anche l'incarico di presidente del Soviet supremo) né la scarsa preparazione del presidente americano. Ma entrambi si scambiarono reciproche assicurazioni di voler continuare il processo di distensione internazionale. Anche sul piano personale si avvicinarono l'uno all'altro. Carter, all'inizio molto formale, il terzo giorno fece dei toast per «il mio nuovo amico, il presidente Brežnev», e Brežnev disse in privato che il presidente americano è «in fondo un gran bravo ragazzo» [29]. Dopo che entrambi, in chiusura delle trattative, posero la propria firma sul Trattato SALT II, Brežnev prese l'iniziativa di baciare Carter. La fotografia di quel momento sarebbe diventata in tutto il mondo il simbolo dell'incontro di Vienna.

1. Preambolo a *Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania*, 23 maggio 1949.
2. Telegramma di Stalin in occasione della fondazione della DDR, 13 ottobre 1949, in WEBER 1986, pp. 163 sg.
3. FRUS 1950, vol. 1, pp. 234-92.
4. Memorandum del 29 agosto 1950, in SCHUBERT 1977, pp. 79-85.
5. Direttiva del governo francese, in «Journal Officiel de la République française», 25 ottobre 1950, pp. 7118 sg.
6. Bakulin a Semjonov, 18 febbraio 1952, in LOTH 2007, p. 143.
7. L'affermazione, spesso ripetuta, che Stalin non ritenesse impegnativa l'offerta contenuta nella «nota» non si basa su prove convincenti: LOTH 2010, pp. 229-45.
8. Malenkov alla seduta della Sed, 2 giugno 1953, in LOTH 2007, p. 302.
9. Appunto di Dixon, 19 maggio 1953, in FOSCHEPOTH 1984, p. 1292.
10. DzD, vol. III.1, Bonn 1955, pp. 76-80.
11. «Europa-Archiv», vol. 10 (1955), p. 8121.
12. «Voprosi istorii», n. 8-9 (1992), p. 76.
13. FRUS 1955-57, vol. 25, pp. 317 sg.
14. Istruzioni all'ambasciatore francese a Londra, in MASSIGLI 1978, p. 157.
15. Erhard ai rappresentanti della stampa Usa, 15 marzo 1957, in KAISER 1963, p. 136.
16. Testo dell'accordo in «Europa-Archiv», vol. 27 (1963), D 84-86.
17. «Europa-Archiv», vol. 35 (1970), D 44.

18. MONNET 1978, p. 380.
19. BESCHLOSS 1991, p. 604.
20. DE GAULLE 1970, p. 209.
21. DzD, serie 5, vol. I.1, Frankfurt am Main 1984, pp. 1047-54.
22. Formulazione usata nel discorso di insediamento, 20 gennaio 1969.
23. SIEGLER 1970, pp. 713-17.
24. BETTZUEGE 1995, pp. 337 sg.
25. BETTZUEGE 1995, pp. 370-74.
26. BETTZUEGE 1995, pp. 352-54.
27. Testo dell'Atto finale di Helsinki, in «Europa-Archiv», vol. 30 (1975), D 437-84.
28. DOBRYNIN 1995, p. 417.
29. DOBRYNIN 1995, p. 431.

Capitolo terzo
Nuovi attori nella politica mondiale

Mentre l'Est e l'Ovest imparavano faticosamente a intendersi, nella politica mondiale emergevano nuovi centri di potere e nuovi attori. Era questa, in primo luogo, una conseguenza della decolonizzazione e dell'emancipazione di singoli stati dall'egemonia americana o sovietica. Venivano poi alla luce le conseguenze della trasformazione in moderne società industriali operata da alcuni stati asiatici nel corso degli anni sessanta e settanta. Infine, anche la creazione di cartelli dei paesi esportatori di petrolio portò a mutamenti negli equilibri di potere che contrastavano con un sistema politico mondiale bipolare. Gli stati occidentali industrializzati fecero fatica ad adeguarsi a queste trasformazioni. E non mancarono i conflitti, specialmente tra gli Stati Uniti e gli alleati europei.

1. *Il Movimento dei paesi non allineati.*

L'esordio del Movimento dei paesi non allineati risale al 1947, l'anno in cui Jawaharlal Nehru, primo ministro ad interim, invitò i governi asiatici e arabi e i capi dei movimenti di indipendenza alla Conferenza delle relazioni asiatiche a Nuova Delhi prima ancora che fosse proclamata l'indipendenza dell'India. Esclusiva del sito eurekaddl. L'obiettivo del primo ministro era incoraggiare la solidarietà tra i popoli colonizzati del continente asiatico e rafforzare il loro peso politico nei confronti delle grandi potenze: un obiettivo difficile da raggiungere. L'organizzazione permanente dei paesi membri che egli creò fu politicamente insignificante. Principî comuni – quali, in particolare, la libertà d'associazione e la neutralità nei confronti delle due potenze mondiali – furono formulati per la prima volta alla Conferenza del Cairo, organizzata da Nasser nel dicembre 1952. La Conferenza di Bandung (Indonesia, aprile 1955), alla quale parteciparono i

delegati di 6 stati africani e 23 asiatici – tra i quali, su insistenza di Nehru, anche la Cina –, promulgò un ulteriore catalogo di principî fondamentali, come il reciproco riconoscimento della sovranità, la non interferenza negli affari interni di altri stati, la soluzione dei conflitti con mezzi pacifici e attraverso la cooperazione. Fu anche chiesto il bando di tutte le armi nucleari.

Nello stesso 1955, Nehru avviò relazioni con Tito, che aveva resistito al tentativo di Stalin di sostituirlo (1948), a causa della sua insubordinazione, con compagni piú accondiscendenti e che da allora aveva perseguito una autonoma via jugoslava al socialismo. La solidarietà afro-asiatica, fino a quel momento organizzata in forme molto poco vincolanti, si trasformò in un raggruppamento piú strutturato degli stati non allineati. I rappresentanti di 25 paesi non allineati si incontrarono a Belgrado (settembre 1961); all'incontro parteciparono anche Cuba e parte degli stati africani che avevano da poco ottenuto l'indipendenza, giudati dal Ghana e dalla Guinea. Nehru cercò di presentare il raggruppamento come promotore della pace mondiale, ma senza troppo successo. Le risoluzioni che chiedevano alle grandi potenze di ritornare al tavolo delle trattative trascuravano fin troppo generosamente alcune iniziative sovietiche, come la costruzione del muro di Berlino.

Il movimento fronteggiò una grave crisi quando la Cina (ottobre 1962) invase il Ladakh orientale, una regione disabitata ma importante per i collegamenti con il Tibet che apparteneva di diritto all'India. Nehru cercò allora di recuperare l'Unione Sovietica nella cerchia delle nazioni afro-asiatiche come contrappeso della Cina. L'Indonesia opponeva resistenza e il Pakistan era totalmente contrario, cosicché le trattative per la convocazione di una seconda Conferenza di Bandung, per la quale si era speso in particolare il presidente indonesiano Sukarno, si conclusero (ottobre 1965) con un rinvio a data da destinarsi. Sul piano organizzativo, la continuità del Movimento dei paesi non allineati fu assicurata nel frattempo da Tito e da Nasser, che avevano convocato una seconda Conferenza al Cairo per l'ottobre 1964. La Cina non era stata invitata. Al suo posto parteciparono numerosi nuovi paesi africani.

L'impulso alla definizione di nuovi orientamenti, e quindi a un rafforzamento a lungo termine del Movimento, fu dato da Fidel Castro, che convocò a L'Avana una Conferenza di solidarietà dei popoli dell'Africa,

Asia e America latina, alla quale si incontrarono i rappresentanti di 82 stati (gennaio 1966). Per la prima volta si discuteva esplicitamente la persistente dipendenza economica delle ex colonie dalle nazioni industrializzate e si metteva in evidenza un interesse comune dei paesi di tre continenti. Sotto l'influsso della «teoria della dipendenza» (*teoría de la dependencia*), sviluppata dagli scienziati sociali latinoamericani, i partecipanti rivolsero agguerrite richieste agli «sfruttatori» – cosí definiti – imperialisti e neocolonialisti. In una successiva Conferenza ad Algeri (ottobre 1967), alla quale presero parte i rappresentanti di 77 stati, queste richieste furono meglio precisate: esse miravano ora alla concessione di tariffe doganali di favore per l'esportazione di materie prime e prodotti finiti dai paesi in via di sviluppo, all'incremento degli aiuti allo sviluppo da parte delle nazioni industrializzate e alla concessione di crediti incondizionati attraverso il FMI. Il «Gruppo dei 77» si costituí cosí come lobby economica di quello che fu definito Terzo mondo.

Negli anni settanta, quando emerse il problema dei debiti di molti paesi in via di sviluppo, il Gruppo dei 77 fece sentire ancora piú forte la propria voce. Le conferenze al vertice dei paesi non allineati si svolsero da allora regolarmente ogni tre anni e videro la partecipazione sempre maggiore dei paesi dell'America latina. Allo stesso tempo, il Gruppo dei 77 utilizzava sempre piú spesso il forum delle Nazioni Unite. Nel 1974 riuscí a far approvare dalla 6ª sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite una dichiarazione sulla costruzione di «un nuovo ordine economico mondiale». Alla quarta Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (Unctad IV, Nairobi, 1976) raggiunse un'intesa su un programma integrato per le materie prime che ne avrebbe dovuto frenare le enormi oscillazioni di prezzo. Le due successive Conferenze Unctad (1979 e 1983) non produssero risultati concreti, ma la Conferenza di Ginevra (1987) portò a un avvicinamento tra paesi in via di sviluppo e nazioni industrializzate: queste ultime accettarono di fornire aiuti finalizzati a incrementare autonomi progetti di crescita.

Naturalmente, gli accordi emersi dalle conferenze risentivano della loro scarsa forza vincolante; inoltre, il Movimento dei paesi non allineati (Nam) veniva ancora una volta indebolito dai contrasti politici. Alla fine degli anni settanta Castro tentò di riavvicinare il gruppo dei paesi non allineati all'Unione Sovietica, ma Tito lo impedí. L'intervento militare di Cuba a

fianco dell'Unione Sovietica nel conflitto tra Etiopia e Somalia fu aspramente criticato e Castro perse il suo ruolo di guida del movimento. Relazioni piú strette fra gli stati del Sud – come il sostegno cubano al regime del Movimento popolare per la liberazione dell'Angola, o le relazioni commerciali tra il Brasile e diversi stati africani – rimasero circoscritte nel tempo o limitate a singoli paesi. Ciò nonostante, la coesione tra i paesi non allineati funse da contrappeso alla polarizzazione Est-Ovest, e allo stesso tempo il Nam riuscí a porre all'ordine del giorno della politica internazionale il problema del sottosviluppo, creando in questo modo le basi affinché, alla fine del conflitto Est-Ovest, potesse essere preso in piú seria considerazione.

## 2. *Il Giappone e le Tigri asiatiche.*

La trasformazione del Giappone e dei piccoli stati dell'Asia orientale – quali Corea, Taiwan, Hong Kong e Singapore – in paesi industrializzati di primo piano ebbe un influsso molto maggiore sul corso della politica internazionale. Si trattava in sostanza di processi di industrializzazione avviati nel XIX secolo e fortemente ostacolati, ma non definitivamente interrotti, dalle guerre civili e dai conflitti della prima metà del XX. Accorte strategie di sviluppo, anche se diverse di caso in caso, e il discreto sostegno della potenza americana o inglese impressero a questa crescita un dinamismo sconosciuto alle economie industriali tradizionali.

Il primo paese che percorse questa strada fu il Giappone. La sua industrializzazione decollò alla metà degli anni cinquanta, protetta da alte barriere doganali e favorita dalla svalutazione dello yen, condizioni tollerate dagli Stati Uniti per garantire la sicurezza della regione durante la guerra fredda. Una parte sempre maggiore della popolazione lasciò la campagna per le città. Gli alti investimenti nella formazione e i bassi salari favorirono la crescita di settori produttivi competitivi sul piano internazionale, sostenuti da un'organizzazione politica del mercato che puntava sulla crescita della produttività. I settori piú competitivi furono prima il tessile e l'ottica, alla metà degli anni sessanta l'industria dell'acciaio e delle costruzioni navali, poco dopo quella automobilistica, quindi, grazie ai salari

divenuti nel frattempo piú alti, decollò anche l'elettronica. In queste condizioni, il Giappone raggiunse già nel 1968 un prodotto interno lordo maggiore di quello della Repubblica federale tedesca, diventando la seconda potenza economica occidentale dopo gli Stati Uniti. Il reddito pro capite giapponese raddoppiò in meno di un decennio; la popolazione occupata nell'agricoltura scese dal 38 per cento del 1955 al 12,6 del 1975.

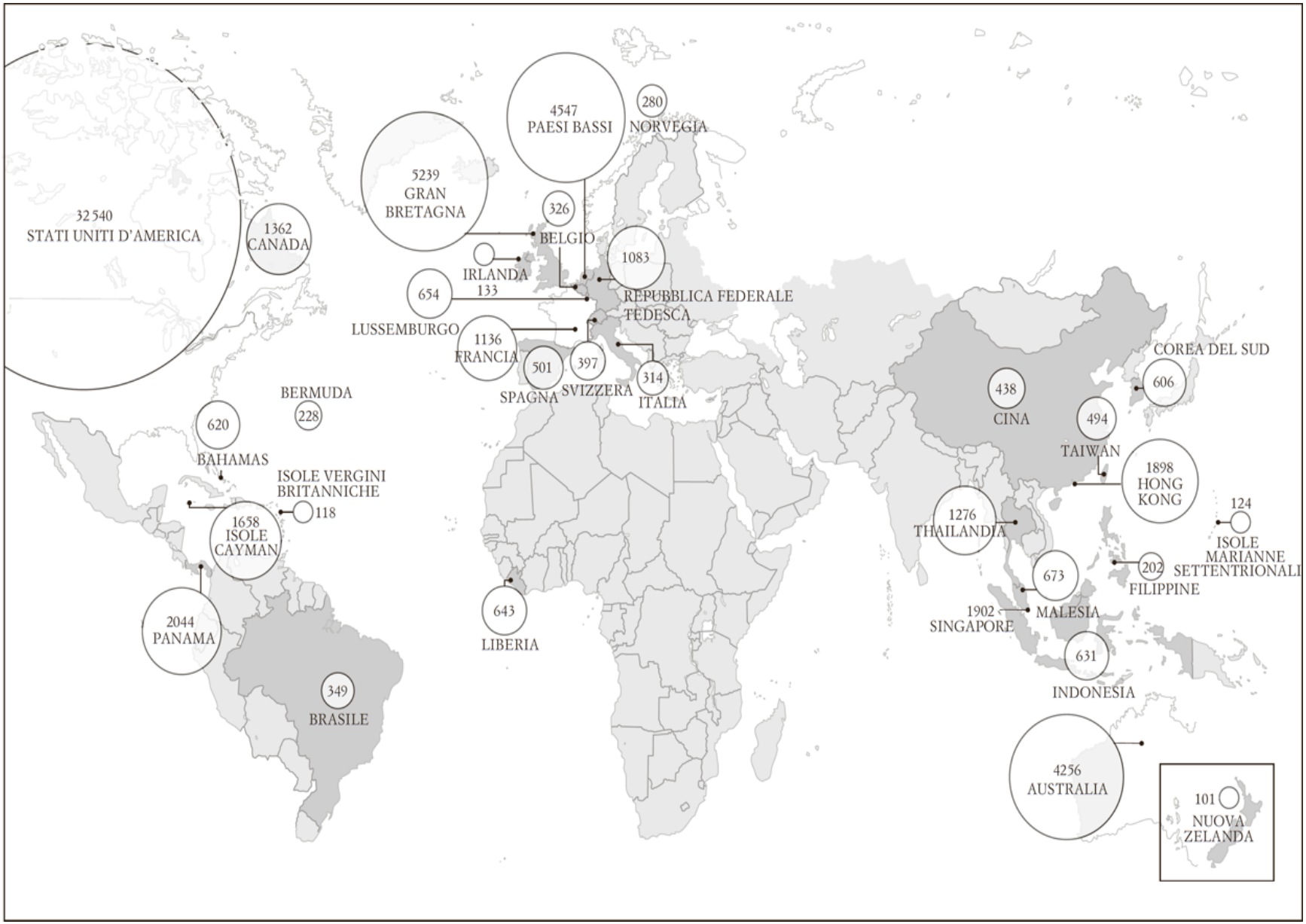
Il tasso di crescita rallentò negli anni settanta. Da un lato per il quadruplicarsi del prezzo del petrolio alla fine del 1973, dall'altro anche per il crescente impulso al miglioramento delle condizioni di vita. La percentuale di spesa pubblica sul prodotto interno lordo crebbe dal 12,7 per cento del 1973 al 17,7 del 1980. La crescita proseguí comunque, perché il Giappone continuò a invadere il mercato mondiale con prodotti di fascia alta ma sempre a prezzi competitivi. In una certa misura, l'industria giapponese sfruttò anche il vantaggio di un autonomo know-how industriale, superiore alla concorrenza straniera. Cospicui incentivi alla ricerca e lo sviluppo mirato delle industrie high-tech (computer, elettronica) posero le basi per un boom delle esportazioni senza precedenti nella prima metà degli anni ottanta.

La crescita economica consentí al Giappone di emanciparsi dalla protezione americana. Già nel 1967 il governo reclamò il ritorno delle isole di Okinawa sotto la sovranità giapponese; vi riuscí nel 1969: nel corso di una visita a Washington, il primo ministro Eisaku Satō concordò per il 15 maggio 1972 la restituzione delle isole. Le basi americane potevano essere mantenute, ma sotto la giurisdizione delle autorità giapponesi. Nella revisione, concordata nel giugno 1970, del Trattato di sicurezza nippo-americano del 1952 fu stabilito per entrambe le parti il diritto di disdetta con preavviso di un anno. Quando Nixon riprese le relazioni con il governo cinese (primavera 1972) senza consultarsi con l'alleato giapponese, a Tokyo si decise di allacciare rapporti diplomatici con Pechino senza considerare gli interessi americani. Nel corso di una visita a Pechino del primo ministro Kakuei Tanaka (settembre 1972), il Giappone dichiarò decaduto il trattato di pace sottoscritto nel 1952 con il governo nazionalista cinese di Taiwan, che fu riconosciuta dal Giappone come parte integrante della Repubblica popolare cinese.

Una volta riprese, le relazioni diplomatiche con la Cina di Mao Zedong furono intensificate. Quando i negoziati per concludere un trattato di pace

con l'Unione Sovietica fallirono (in seguito alla richiesta giapponese di restituzione delle isole Kurili meridionali), il Giappone (contro la volontà dell'Urss e degli Usa) firmò un Trattato di pace e di amicizia con la Repubblica popolare cinese (12 agosto 1978). Questo non metteva in discussione il Trattato di sicurezza nippo-americano ma, in questo modo, il Giappone metteva le basi per un proprio ruolo autonomo nell'equilibrio a quattro delle forze nell'area del Pacifico.

Cartina 2. I principali destinatari esteri di investimenti diretti giapponesi (in milioni di dollari Usa, 1989).


32 540
STATI UNITI D'AMERICA
1362
CANADA
5239
GRAN
BRETAGNA
4547
PAESI BASSI
280
NORVEGIA
326
BELGIO
1083
IRLANDA
133
654
LUSSEMBURGO
REPUBBLICA FEDERALE
TEDESCA
1136
FRANCIA
501
SPAGNA
397
SVIZZERA
314
ITALIA
BERMUDA
228
620
BAHAMAS
ISOLE VERGINI
BRITANNICHE
118
1658
ISOLE
CAYMAN
2044
PANAMA
349
BRASILE
643
LIBERIA
438
CINA
COREA DEL SUD
606
494
TAIWAN
1898
HONG
KONG
1276
THAILANDIA
124
ISOLE
MARIANNE
SETTENTRIONALI
202
FILIPPINE
673
MALESIA
1902
SINGAPORE
631
INDONESIA
4256
AUSTRALIA
101
NUOVA
ZELANDA

Tale ruolo fu ulteriormente rafforzato dalla forte crescita degli investimenti giapponesi all'estero. Tra il 1975 e il 1987 gli investimenti diretti in stabilimenti di produzione all'estero aumentarono di dieci volte: in questo modo venivano aggirati i provvedimenti con cui i mercati stranieri si tutelavano, e si delocalizzava la produzione in paesi con livelli salariali piú bassi. A ciò si aggiunsero sempre maggiori investimenti in titoli di credito, azioni e obbligazioni esteri. Grazie alla bilancia commerciale negativa degli Stati Uniti, fino al 1985 il Giappone divenne il maggior creditore dell'economia mondiale: nel 1987, Tokyo sostituí New York come piú importante piazza azionaria, ma lo stesso anno diventò evidente che le banche giapponesi erano incorse in gravi perdite speculando su fondi e investimenti nell'Asia sud-orientale. Il mercato azionario crollò, le banche e le imprese subirono massicce perdite. Tuttavia, la fine di questa smisurata crescita non cambiò il fatto che il Giappone, nel frattempo, si era stabilmente insediato come potenza industriale e finanziaria internazionale.

In Corea del Sud e a Taiwan la trasformazione in società industriali ebbe inizio piú tardi che in Giappone, ma fu piú rapida. In entrambi i paesi fu decisivo il sostegno economico americano, dettato da ragioni politiche, ma ebbe grande importanza anche una specifica divisione del lavoro con il Giappone. Mentre le imprese giapponesi investivano in Corea del Sud per sfruttare i bassi salari, le imprese di Taiwan si rifornivano di materie prime e di semilavorati per trasformarli in prodotti finiti. In entrambi i casi la crescita industriale era fin dall'inizio orientata alle esportazioni. Prodotti finiti di fascia alta a prezzi concorrenziali venivano esportati soprattutto negli Stati Uniti: all'inizio erano prodotti ad alta intensità di lavoro a basso prezzo (come prodotti tessili e giocattoli), quindi negli anni settanta prodotti dell'industria pesante (navi e macchine da costruzione) e negli anni ottanta apparecchi elettronici di precisione. In queste ultime produzioni, in particolare, la Corea del Sud sviluppò autonome competenze tecnologiche.

La crescita fu ancora piú dinamica nei territori metropolitani di Hong Kong e di Singapore, dove tuttavia non si passò dall'economia rurale all'industria, ma dal commercio alla produzione industriale. Le due città si erano sviluppate come centri commerciali e basi militari dell'impero inglese e non avevano piú alcun legame con l'entroterra: Hong Kong da quando si era imposto in Cina il regime di Mao Zedong, orientato a uno sviluppo autarchico; Singapore dalla sua separazione dalla Federazione della Malesia

nel 1965. Nella sua trasformazione in produttore di beni di alta qualità, Hong Kong poté sfruttare l'afflusso di profughi cinesi professionalmente qualificati e di capitali cinesi. Singapore puntò sul libero accesso di capitali stranieri unito al controllo statale sullo sviluppo delle infrastrutture. Entrambi i centri dovettero necessariamente produrre fin dall'inizio per il mercato mondiale, ed entrambi svilupparono una propria autonoma gamma di prodotti, come la Corea del Sud e Taiwan, priva tuttavia delle componenti legate all'industria pesante, possibile solo nei paesi pianeggianti. Entrambi acquisirono importanza fino agli anni ottanta anche come piazze finanziarie.

In queste condizioni, il reddito pro capite di Hong Kong e Singapore crebbe negli anni ottanta di piú del doppio che in Corea del Sud e a Taiwan. Fino al 1988 questi quattro paesi raggiunsero, nel loro insieme, la quota dell'8,1 per cento del mercato mondiale, ciò che rese la loro crescita un evento politico di prima grandezza nel contesto internazionale. Era un valore di poco inferiore a quello del Giappone (9,6 per cento) e quasi doppio rispetto all'intera quota dei paesi dell'America latina (4,2 per cento). Se si considera che nel 1963, all'inizio del periodo di espansione, la loro quota di mercato si attestava intorno all'1,6 per cento [1], si comprende perché questi paesi siano stati definiti nel mondo occidentale le «Tigri asiatiche», anche se preferirono definirsi i «quattro piccoli dragoni».

Politicamente, la crescita degli stati orientali dell'Asia si svolse in contesti, in grado maggiore o minore, autoritari. In Giappone, il Partito liberaldemocratico – in realtà una coalizione di gruppi rivali – si affermò ripetutamente nelle tornate elettorali come partito dominante; solo dopo il crollo economico alla soglia degli anni novanta poté andare al governo per qualche anno (dal 1993) una coalizione di partiti d'opposizione. In Corea del Sud, il generale Park Chung-hee diede vita (maggio 1961) a una giunta militare che oscillò tra repressione e conferme elettorali fino al 1987, quando si tennero le prime elezioni libere. A Taiwan dominava il Kuomintang (che si era trasferito nell'isola) guidato da Chiang Kai-shek il quale governò come presidente dal 1950 fino alla sua morte nel 1975. Solo nel 1987, con la revoca della legge marziale, ebbe inizio un processo di democratizzazione. A Singapore l'originario Partito d'azione popolare ebbe continue conferme elettorali. Il suo vecchio leader, Lee Kuan Yew, primo ministro dal 1959 al 1990, fece ripetutamente ricorso, dalla metà degli anni

settanta, a mezzi repressivi per stroncare la nascente opposizione. Hong Kong, infine, rimase una colonia inglese fino al suo ritorno alla Cina che, come stabilito nel 1984, avvenne nel 1997. Un'amministrazione di tipo paternalistico concesse alla popolazione diritti di partecipazione politica molto limitati.

È oggetto di discussione, sul piano politico, se la limitazione delle libertà democratiche abbia favorito la modernizzazione economica. È certo che in tutti e cinque gli stati fu attuata una combinazione particolarmente efficace di libertà imprenditoriale e di rigoroso controllo politico dell'economia. D'altra parte, in Giappone e in Corea del Sud la prolungata egemonia di un partito o di un presidente produssero anche un elevato livello di corruzione. Ma in tutti e cinque i paesi gli effetti sociali della modernizzazione economica hanno minato nel tempo le basi del dominio autoritario.

### 3. *Il conflitto mediorientale e i paesi produttori di petrolio.*

La crescita dei paesi produttori di petrolio era iniziata da tempo, senza tuttavia che il mondo se ne accorgesse. Nel corso degli anni sessanta l'approvvigionamento di energia da parte delle nazioni industrializzate europee e del Giappone era dipeso sempre piú dall'importazione di petrolio. Contemporaneamente, l'importazione di petrolio da parte americana era cresciuta in dieci anni del 50 per cento: le riserve statunitensi si andavano progressivamente prosciugando. La crescente importanza delle riserve petrolifere del Vicino e del Medio Oriente per l'approvvigionamento energetico degli stati industrializzati – la loro quota di produzione totale era salita dal 7 per cento, alla fine della seconda guerra mondiale, al 38 per cento nel 1973 [2] – si accompagnò alla crescente coscienza della propria forza da parte dei paesi esportatori e quindi a una loro maggiore partecipazione ai ricavi derivanti dalle estrazioni. Nel 1970 Muammar Gheddafi, ottenne un sostanziale aumento dei prezzi e dei ricavi del petrolio con la minaccia di nazionalizzare l'industria estrattiva. Poiché l'Europa occidentale ricavava dalla Libia circa un quarto delle importazioni di petrolio, egli poté facilmente imporsi e aprire la strada all'aumento dei prezzi e delle quote da parte degli altri produttori. Contemporaneamente gli inglesi ritiravano le loro truppe dal Kuwait e dagli Emirati Arabi Uniti

affacciati sul golfo Persico, che insieme producevano piú di un terzo del petrolio del Vicino e del Medio Oriente.

I prezzi del petrolio si impennarono bruscamente con l'acuirsi del conflitto mediorientale. Nella primavera del 1967 Nasser, indotto a ciò piú che di propria iniziativa, era in procinto di sferrare un nuovo attacco contro Israele, che il governo israeliano riuscí a prevenire il 5 giugno 1967 distruggendo quasi completamente, a terra, la flotta aerea dell'Egitto, della Giordania, della Siria e dell'Iraq. Le truppe di terra di questi paesi non avevano piú nessuna possibilità offensiva. In quattro giorni le truppe israeliane occuparono la Città Vecchia di Gerusalemme, la Giordania occidentale e la penisola del Sinai fino al Canale di Suez. Israele obbedí all'appello delle Nazioni Unite per una tregua solo il 10 giugno, dopo aver conquistato anche le alture del Golan ai confini con la Siria. Ma con la guerra dei sei giorni Israele non facilitò le prospettive di pace. Gli stati arabi continuarono a negare il diritto all'esistenza di Israele e la guerra di logoramento non si interruppe.

Gli arabi non potevano tollerare a lungo la sconfitta del 1967. Nel 1973 il successore di Nasser, Anwar Sādāt, si vide costretto a tentare un nuovo attacco a Israele, questa volta con lo scopo di ottenere una delimitazione delle frontiere accettabile per entrambe le parti. A questo fine le truppe egiziane avrebbero dovuto riprendere il controllo della zona di Suez mentre le truppe siriane avrebbero riconquistato le alture del Golan. In queste condizioni si sarebbe ottenuto l'avvio di trattative di pace, per le quali anche i paesi esportatori di petrolio, in particolare l'Arabia Saudita, avrebbero dovuto esercitare pressioni sui governi occidentali. Ottenuto l'appoggio di Fayṣal, re dell'Arabia Saudita (agosto 1973), Sādāt decise di aprire le ostilità.

L'attacco delle armate egiziane e siriane fu sferrato il 6 ottobre 1973, il giorno dello Yom Kippur (la festa ebraica del giorno dell'espiazione). Grazie a un equipaggiamento migliore rispetto al 1967, l'attacco ebbe successo, ma l'8 ottobre le unità corazzate e aeree israeliane riconquistarono le alture del Golan. Un'offensiva egiziana di alleggerimento sul Sinai ebbe come unico risultato la costituzione di una testa di ponte israeliana sulla riva occidentale del canale. In questa situazione militare bloccata, il 17 ottobre, in Kuwait, l'Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio (Opec), guidata dall'abile ministro del Petrolio

saudita, Ahmed Zaki Yamani, decise di alzare del 70 per cento i prezzi del petrolio e di limitare progressivamente i rifornimenti, del 5 per cento ogni mese, ai paesi che sostenevano Israele. Due giorni dopo, quando Nixon annunciò la concessione di aiuti a Israele per 2,2 miliardi di dollari, Fayṣal decretò un embargo totale nei confronti degli Stati Uniti.

La pressione generata da queste decisioni spinse l'amministrazione statunitense a impegnarsi per un rapido armistizio e un duraturo accordo di pace. Temendo di perdere la propria influenza sul mondo arabo, l'Unione Sovietica aveva inizialmente sostenuto l'offensiva, ma anch'essa chiedeva una tregua. Il governo americano attivò allora un ponte aereo con Israele e si uní all'appello per il cessate il fuoco. Poiché Israele, che nel frattempo avanzava a ovest del Canale di Suez, non intendeva cedere, Brežnev, con un telegramma a Nixon (24 ottobre), propose il dispiegamento di un contingente militare congiunto sovietico e americano. Se necessario, aggiunse, il governo sovietico «avrebbe preso unilateralmente le misure necessarie»[3]. Kissinger pose le forze armate americane in tutto il mondo al massimo livello di allerta ma subito dopo fece pressione su Israele e nella notte del 26 ottobre ottenne la cessazione dei combattimenti.

Per trasformare la tregua in un accordo di pace, Kissinger intraprese un'intensa «diplomazia pendolare» tra Il Cairo, Tel Aviv e Damasco che si concluse il 18 gennaio 1974, quando riuscí a mediare tra Egitto e Israele un accordo che prevedeva il ritiro delle truppe israeliane fino ai passi del Sinai lasciando il territorio fino al Canale di Suez sotto il controllo del contingente dell'Onu. Le trattative con la Siria durarono sensibilmente piú a lungo. Solo alla fine di maggio del 1974, dopo una temporanea ripresa dei combattimenti, il presidente siriano, Hāfiẓ al-Asad accettò un accordo che prevedeva il ritiro delle truppe israeliane dai territori occupati nell'ottobre del 1973 e la creazione di una zona cuscinetto ai confini del territorio del Golan. Gli stati dell'Opec ricompensarono gli sforzi di Kissinger togliendo l'embargo petrolifero contro gli Stati Uniti.

Richieste inconciliabili continuavano a frapporsi alla conclusione di un accordo di pace. Nel novembre 1977 Sādāt, costretto a cercare un accordo a causa del disastroso debito egiziano, fece un clamoroso tentativo di rompere lo stallo nelle trattative: annunciò che per la pace era disposto ad andare «fino alla fine del mondo», perfino alla Knesset, il parlamento israeliano. Il governo di Israele non poté fare a meno di invitarlo. Il 20 novembre, di

fronte ai deputati israeliani, comunicò le condizioni alle quali era disposto a riconoscere Israele e ad avviare una pacifica collaborazione: il ritiro dai territori occupati nel 1967 e la creazione di uno stato palestinese in Cisgiordania. La proposta incontrò ampio consenso nel mondo occidentale e mise Israele sotto pressione.

Dopo inutili trattative bilaterali tra Egitto e Israele, il presidente americano Carter, in un incontro con Sādāt e il primo ministro israeliano Menahem Begin tra il 6 e il 17 settembre 1978, ottenne il consenso di Israele alla fine dell'occupazione militare della Cisgiordania e di Gaza. Quindi, per metter fine ai tentativi israeliani di recedere dall'accordo, andò personalmente al Cairo e a Gerusalemme nel marzo 1979. Il 26 marzo a Washington fu firmato il trattato di pace tra Egitto e Israele. Carter lo firmò come «testimone». Da allora al 1982, secondo gli accordi, Israele ritirò le sue truppe dal Sinai in due fasi, e anche gli insediamenti israeliani nel Sinai furono abbandonati. Due mesi dopo l'entrata in vigore dell'accordo incominciarono le trattative per dare attuazione all'autonomia palestinese, che tuttavia avrebbero dato luogo a nuovi contrasti, questa volta tra Israele e gli stessi palestinesi.

In una riunione del 4 e 5 novembre 1973, i rappresentanti dei paesi produttori decisero, tra l'altro, di quadruplicare il prezzo del petrolio rispetto all'inizio di ottobre. Con questa mossa sfruttarono il ruolo decisivo nel conflitto mediorientale conferito loro dalla strategia di alleanze di Sādāt per modificare radicalmente a proprio vantaggio i rapporti di forza economici. Nel solo 1973 i ricavi complessivi delle esportazioni di petrolio per i paesi dell'Opec incrementarono di tre volte, da 33 a 108 miliardi di dollari; una somma che valeva complessivamente il 13 per cento dell'intero export mondiale[4]. D'un tratto, gli stati dell'Opec erano diventati attori della politica economica mondiale, in grado di influenzare lo sviluppo congiunturale ma anche di attrarre forza lavoro dall'estero e di investire su scala mondiale, ma soprattutto nei paesi industrializzati, parte dei loro immensi guadagni.

Negli stati della penisola arabica la nuova ricchezza portò alla rapida trasformazione delle società feudali seminomadi in sistemi paternalistici sorretti da finanziamenti statali che permisero alle case regnanti di consolidare il proprio potere. La loro dipendenza dalle ricche famiglie di commercianti diminuí e i capi delle stirpi rivali poterono essere coinvolti

nell'amministrazione del regno; la popolazione fino a quel momento vissuta in condizioni precarie veniva acquietata attraverso svariati sussidi. Mentre architetti di fama internazionale trasformavano le capitali e i porti in città ultramoderne e la forza lavoro straniera potenziava l'industria petrolifera, i governi avviavano vasti programmi di istruzione e sviluppavano un'autonoma produzione industriale, che contribuiva peraltro solo in parte alla ricchezza nazionale. La maggior parte della popolazione professionalmente qualificata veniva occupata nel settore amministrativo in rapida crescita, formando la cosiddetta burocrazia del petrolio. Nel paese dominante, l'Arabia Saudita, la famiglia reale fece in modo di non scontentare i leader religiosi degli influenti wahabiti, per evitare che diventassero il fattore coagulante di un'eventuale opposizione.

In Iran, al contrario, la nuova ricchezza incrociò una società molto piú evoluta e complessa, e lo shāh Mohammad Reza Pahlavi si dimostrò del tutto incapace di ridistribuirla. Egli puntò tutto sullo sviluppo di un'industria moderna a spese della classe media tradizionale, e investí enormi capitali nella creazione di un esercito improduttivo; cercò di tenere lontane dal potere attraverso la repressione poliziesca le élite moderne e con i suoi provvedimenti di modernizzazione si attirò l'ostilità dei leader religiosi. Quando il paese entrò in recessione in seguito a investimenti sbagliati (1978), trovarono grande risonanza tra la popolazione le invettive dell'ayatollah Ruhollah Khomeini contro l'empio shāh alleato con il diavolo occidentale.

Il regime dello shāh intervenne con feroce violenza contro la protesta, con l'unico effetto di rafforzarla. Khomeini fu espulso (agosto 1978) ma guadagnò con questo un'influenza ancora maggiore. Dal sobborgo parigino in cui viveva, mandava messaggi incisi su cassette che venivano ascoltati nelle moschee e nei luoghi di riunione dei musulmani, e per telefono dava disposizioni ai leader dei diversi gruppi d'opposizione. All'inizio di dicembre sfruttò le commemorazioni della morte del martire sciita Ḥusayn ibn ʻAlī per provocare una sollevazione di massa: a Teheran (10 dicembre), quasi due milioni di persone dimostrarono contro il regime dello shāh; questi fece l'estremo tentativo di costituire un governo civile ma il 16 gennaio 1979 lasciò il paese con la famiglia: pensava di ritornare quando la situazione si fosse calmata.

Figura 9.
Teheran: una donna con il chador e un fucile d'assalto G3 partecipa all'occupazione dell'Università di Teheran il giorno dopo la rivoluzione iraniana, 12 febbraio 1979.

Le cose andarono diversamente. Khomeini rientrò trionfalmente dall'esilio (1º febbraio) e costituí immediatamente un governo alternativo. Riuscí a neutralizzare quasi completamente i vertici dell'esercito e, dopo un unico, sanguinoso scontro tra la guardia imperiale e unità dell'aviazione, il regime dello shāh si dimise (11 febbraio).

Nella lotta che ebbe inizio allora intorno al nuovo ordine politico, due eventi tornarono a vantaggio dei leader religiosi: da un lato l'occupazione dell'ambasciata americana a Teheran (4 novembre) da parte di studenti schierati con Khomeini, dall'altro la guerra contro l'Iraq, iniziata il 22 settembre 1980 e provocata da un attacco del nuovo leader iracheno Ṣaddām Ḥusayn. Nell'ambasciata furono trovati documenti che screditavano i politici legati all'Occidente, e quando il governo degli Stati Uniti andò in aiuto di Ṣaddām (come già avevano fatto Arabia Saudita, Kuwait e Francia) per evitare che la Rivoluzione iraniana fosse esportata in Iraq, la rabbia anti-americana in Iran crebbe ulteriormente. Nel dicembre 1979 fu approvata con un referendum una Costituzione che conferiva a un capo supremo religioso pieni poteri esecutivi. La guerra contro l'Iraq servì anche a eliminare politici moderati e terroristi ancora attivi; gli ayatollah conservatori che si opposero al principio del capo supremo furono emarginati.

Ma la rapida modernizzazione socioeconomica sviluppatasi a contatto con l'Occidente non determinò il rafforzamento e la politicizzazione dell'islam solo in Iran. Anche altri regimi, dalla Libia al Pakistan, sfruttarono la forza di coesione dell'islam per mantenere unito lo stato e la società al di là dei violenti sconvolgimenti materiali. Ampi strati della popolazione vi fecero riferimento per difendere le strutture familiari patriarcali contro le moderne tendenze individualistiche. Infine, giovani studenti che si vedevano privati di opportunità di crescita dalle crisi economiche e da una burocrazia immobile, divennero non di rado combattenti dell'islam fondamentalista, che emerse ben presto come fattore politico autonomo. L'occupazione della Grande Moschea della Mecca da parte di oltre quattrocento studenti islamici (novembre 1979) fu il primo segnale della sua crescente importanza.

Dopo la caduta dello shāh vi fu una seconda impennata dei prezzi del petrolio: da allora al 1981 un barile di greggio venne a costare, al netto dell'inflazione, dieci volte in piú rispetto al decennio precedente. Ma questa volta l'impennata non era dovuta all'azione concertata dei produttori bensí al panico generato nei mercati dall'incertezza sull'esito e sulle conseguenze della Rivoluzione iraniana, e fu amplificata dal conflitto armato tra i due grandi produttori: l'Iran e l'Iraq. La crescita economica e la modernizzazione dei paesi produttori di petrolio subirono una nuova

accelerazione, ma contemporaneamente l'Opec perse gran parte del potere che aveva conquistato nel 1973. Si instaurò una complessa dinamica di mercato che determinò anche una nuova caduta dei prezzi a partire dal 1985.

### 4. *L'incontro di Rambouillet.*

La seconda impennata del prezzo del petrolio ebbe conseguenze meno drammatiche dal momento che i paesi industrializzati avevano imparato, nel frattempo, a fronteggiare la nuova minaccia. Il primo rialzo aveva trovato i paesi dell'Europa occidentale in una situazione in cui il processo di ricostruzione dalle distruzioni della guerra era quasi completato mentre gli Stati Uniti fronteggiavano un deficit della bilancia commerciale generato dai costi della guerra in Vietnam. A questa evoluzione l'amministrazione Nixon reagí sospendendo la convertibilità del dollaro in oro (15 agosto 1971); tutti i tentativi di ripristinare un sistema di cambi fissi erano palesemente falliti nella primavera del 1973. Gli oneri piú alti determinati dal costo del petrolio causarono ovunque un'impennata dei prezzi e inflazione; la crescita fu ulteriormente rallentata, mentre i tentativi dei governi nazionali di gestire la crisi furono ostacolati dalle oscillazioni monetarie.

Preoccupati per le conseguenze politiche dell'inflazione, della stagnazione economica e della disoccupazione, il presidente francese Valéry Giscard d'Estaing e il cancelliere della Repubblica federale Helmut Schmidt si sforzarono di elaborare una strategia comune che consentisse ai paesi industrializzati di gestire la crisi. Invitarono quindi anche il presidente americano Gerald Ford e il primo ministro inglese Harold Wilson a un incontro al vertice ristretto che ebbe luogo al castello di Rambouillet, a 50 chilometri a ovest di Parigi (metà novembre 1975). Dato il ruolo di rilievo nell'economia mondiale raggiunto dal Giappone, fu invitato anche il primo ministro giapponese Miki Takeo; e per evitare il rischio dell'ingresso al governo degli eurocomunisti italiani, fu invitato anche il primo ministro italiano Aldo Moro.

I sei si accordarono per fronteggiare il cartello dei paesi produttori promuovendo la domanda di petrolio: nessuno avrebbe piú potuto frenare

artificialmente la produzione ma tutti i produttori avrebbero cercato di incrementare i propri ricavi a spese della concorrenza. Si verificò inoltre un avvicinamento delle posizioni francesi e americane sul problema valutario: se non riuscirono ad accordarsi, come avrebbe voluto Giscard d'Estaing, sul ritorno a un sistema di cambi fissi, concordarono tuttavia di compiere «sforzi in vista del ripristino di una maggiore stabilità» e di prendere misure «atte a contrastare turbative alle condizioni di mercato o fluttuazioni imprevedibili dei cambi»[5]. Un comitato provvisorio lavorò quindi, nel corso del 1976, all'elaborazione di integrazioni al trattato del FMI. I governi si impegnavano ad adottare una piú stretta disciplina di bilancio e delle politiche economiche e al FMI veniva affidato il compito di vigilare sulla loro attuazione.

Il successo del vertice di Rambouillet indusse i partecipanti a istituzionalizzare gli appuntamenti dei capi di stato e di governo dei principali paesi industrializzati. Il secondo incontro ebbe luogo già nel 1976, questa volta con la partecipazione anche del Canada. Gli incontri del Gruppo dei 7 (G7) contribuirono a far fronte alle sfide nate dall'emergere dei nuovi attori della politica mondiale, ma i risultati rimasero spesso al di sotto delle aspettative: la tendenza a vivere della luce riflessa delle nazioni economicamente piú potenti spesso ostacolava la disponibilità a un effettivo coordinamento.

## 5. *Il SALT: critiche e riarmo.*

La perdita dell'egemonia finanziaria e monetaria, e soprattutto l'umiliante esperienza dell'occupazione dell'ambasciata americana a Teheran, rafforzarono negli Stati Uniti la tendenza ad abbandonare la politica della distensione. Carter non riuscí a liberare il personale dell'ambasciata americana, 52 persone, né per mezzo di pesanti sanzioni – come la confisca dei capitali iraniani negli Stati Uniti – né attraverso contatti diplomatici. Il tentativo di liberare gli ostaggi con un'azione militare (aprile 1980) fallí miseramente. Passarono 444 giorni prima che i diplomatici potessero lasciare l'ambasciata (20 gennaio 1981). Per tutto il 1980 l'impotenza americana e l'odio dei fondamentalisti islamici furono il tema dominante sui teleschermi americani. In questa situazione, i politici

dell'opposizione che rimproveravano al governo di avere sconsideratamente trascurato gli interessi americani a favore della superpotenza sovietica ebbero gioco facile.

L'immagine dell'abbraccio tra Brežnev e Carter alla firma dell'accordo sul SALT II a Vienna (giugno 1979) portava acqua al mulino dei detrattori della distensione, che da mesi facevano fronte comune contro il trattato. Un Comitato sul pericolo presente (Committee on Present Danger), a cui appartenevano gli elementi piú intransigenti delle precedenti amministrazioni, tra i quali Eugene Rostow, Paul Nitze e Dean Rusk, mise in guardia dalla reazione troppo debole contro il pesante riarmo sovietico, che esponeva gli Stati Uniti a un primo attacco distruttivo. Altri deploravano la scarsità di testate multiple e di missili Cruise o lamentavano il fatto che i sovietici disponessero di missili balistici intercontinentali (ICBM) che non avevano equivalenti da parte americana. Molti ritenevano totalmente inaccettabile l'accordo sul controllo degli armamenti fino a che l'Unione Sovietica violava i diritti umani ed espandeva la sua influenza nel Terzo mondo. Il senatore Jackson, che subito prima della sua partenza per Vienna aveva accusato Carter di condurre una politica di *appeasement*, annunciò che in Senato avrebbe cercato di far decadere l'accordo. Edward Rowny, rappresentante dello Stato Maggiore congiunto nella delegazione americana per le trattative SALT, si dimise dall'incarico per protesta contro i compromessi raggiunti.

I foschi ammonimenti sul riarmo sovietico avevano poco a che vedere con la situazione reale. È vero che nel 1975 l'Unione Sovietica aveva incominciato a equipaggiare i missili intercontinentali con testate multiple e che il numero di missili installati sui sottomarini aveva superato la corrispondente dotazione americana: erano infatti passati da 459 (30 giugno 1972) a 923 (30 settembre 1979) contro i 656 missili balistici americani (SLBM) rimasti stabili. I missili obsoleti furono sostituiti da missili di nuova concezione piú precisi e proseguí il potenziamento della flotta. La superiorità della flotta americana era invece tale che un recupero delle posizioni in ambito navale da parte dell'Unione Sovietica non era minimamente pensabile. Ancora alla metà degli anni settanta una singola portaerei americana aveva una potenza di fuoco maggiore dell'intera flotta sovietica di superficie. La dotazione americana di missili a testata multipla ebbe un incremento molto piú rapido di quella sovietica. All'inizio degli

anni ottanta gli Stati Uniti disponevano di circa 9500 testate singole per vettori intercontinentali, mentre l'Unione Sovietica ne aveva circa 5000 in tutto; il SALT II ne aveva previste 11 550 per gli americani, 9500 per i sovietici. Nell'adeguamento dei sistemi, gli americani non persero minimamente terreno nei confronti dei sovietici; i missili Cruise, che non potevano essere intercettati dai radar, rappresentavano per gli americani un fattore di novità al quale i sovietici al momento non avevano nulla da contrapporre. Le spese per la difesa da parte sovietica erano stagnanti, e dal 1976 erano stati fatti pesanti tagli nell'acquisizione di nuovi sistemi d'arma [6].

L'inadeguata modernizzazione e il numero di testate multiple per missile previsto dal SALT II non portavano a escludere del tutto il pericolo di un primo colpo da parte sovietica contro il territorio americano, ma lo stesso valeva per gli americani, che avevano la possibilità di sferrare un primo colpo i cui effetti distruttivi avrebbero messo fuori uso l'arsenale sovietico in misura molto piú pesante. Con la costruzione di una nuova generazione di missili intercontinentali mobili (MX ICBM), che potevano essere trasferiti in diverse postazioni di lancio, gli Stati Uniti acquisivano inoltre unilateralmente un'arma che non poteva essere eliminata dal primo colpo e che si sottraeva facilmente ai controlli. In questo modo, il fatto che solo l'Unione Sovietica disponesse di missili intercontinentali «pesanti» veniva piú che riequilibrato. Inoltre, secondo le disposizioni del SALT II, solo l'Unione Sovietica avrebbe dovuto effettuare una reale riduzione del suo arsenale missilistico, eliminando oltre 350 missili o bombardieri strategici entro il 1º gennaio 1981; per gli Stati Uniti era sempre possibile raggiungere il territorio sovietico anche con i moderni Cruise.

Piú giustificata era la preoccupazione di Helmut Schmidt, secondo il quale l'«equilibrio strategico» tra le due superpotenze, stabilito con gli accordi SALT, rendeva sempre meno credibile la minaccia di un primo colpo con le armi nucleari tattiche della Nato o di un attacco di ritorsione americano. I nuovi missili sovietici a medio raggio, gli SS-20, che dal 1977 avevano via via sostituito i circa 600 SS-4 e SS-5 piú obsoleti, fornivano all'Unione Sovietica la possibilità di sferrare il primo colpo contro gli alleati europei della Nato. A differenza dei precedenti, erano mobili e quindi molto meno vulnerabili. Avevano un maggior raggio d'azione, mentre il minor peso e la ridotta forza esplosiva li rendeva molto piú precisi; inoltre,

ogni missile era armato con tre testate. Quindi, in teoria era possibile che i comandi sovietici li utilizzassero, insieme con i bombardieri Backfire, veloci e difficili da abbattere, per un attacco di sorpresa volto ad annientare larga parte delle truppe di terra, dell'aviazione e delle armi nucleari dislocate in Europa dalla Nato. Poiché gli europei non potevano avere la certezza che gli alleati americani, in un caso simile, avrebbero effettivamente risposto con una rappresaglia nucleare contro l'Unione Sovietica, era logico tentare di prevenire l'eventualità di un primo colpo sovietico attraverso misure volte a rafforzare la reciproca fiducia.

Ma la capacità di risposta sovietica con un secondo colpo non escludeva in alcun modo una credibile minaccia di ritorsione da parte americana nel caso di un attacco sovietico all'Europa. Anche dopo la massiccia distruzione di postazioni missilistiche fisse, il numero delle testate utilizzabili per una rappresaglia devastante sarebbe stato piú alto che mai e la possibilità di un loro impiego selettivo rimaneva inalterata. Oltre a ciò, le forze militari americane avevano quintuplicato (da 80 a 400) le testate sottomarine in grado di raggiungere l'Unione Sovietica messe a disposizione degli alti comandi per l'Europa, sostituendo i Polaris con i missili Poseidon, e piú che raddoppiato (da 80 a 164) gli F-111, gli aerei da combattimento con armamento nucleare, che dalla Gran Bretagna potevano spingersi in profondità nel territorio sovietico. In linea di principio era quindi disponibile anche l'opzione di una risposta «proporzionata» a un attacco sovietico contro l'Europa occidentale.

Di conseguenza, Brežnev non poteva capire evidentemente le preoccupazioni di Schmidt. Riteneva che la sostituzione dei difettosi e vulnerabili SS-4 e SS-5 fosse una procedura assolutamente normale, in tutto analoga all'ammodernamento dei missili a corto raggio e dei Sistemi di basi in posizioni avanzate (Forward-based systems - FBS) che anche l'Occidente stava perseguendo. Essa sembrava, anzi, tanto piú necessaria in quanto gli Stati Uniti si erano sempre ostinatamente rifiutati di includere gli FBS negli accordi sul controllo degli armamenti, e la Francia e la Gran Bretagna, come la stessa Cina, non si limitavano a modernizzare ma ampliavano il loro arsenale di missili a medio raggio. Quando, durante la sua prima visita a Mosca (ottobre 1974), Schmidt affrontò il problema dello squilibrio «eurostrategico», Brežnev reagí quindi con distacco. E quando (giugno

1979) Schmidt tentò di convincerlo a ridurre il numero degli SS-20, fece sue le proteste del ministro della Difesa Dmitrij Ustinov.

Dopo acuti contrasti sulla possibilità di sostituire parte delle armi nucleari tattiche schierate in Europa con le cosiddette «bombe al neutrone» – che promettevano di produrre minori danni materiali –, Carter, Schmidt, Giscard d'Estaing e il primo ministro inglese James Callaghan, in un incontro a Guadalupa (inizio 1979), concordarono di installare in Europa nuovi missili a medio raggio in risposta all'ammodernamento sovietico. Secondo la richiesta degli esperti europei della difesa, avrebbero dovuto essere dislocati 464 missili Cruise, invulnerabili alla difesa missilistica sovietica, e 108 missili Pershing 2, in grado di raggiungere obiettivi strategici dell'Unione Sovietica in pochi minuti. La Nato acquisiva in questo modo un'ulteriore possibilità di primo colpo, benché il rischio teorico di un attacco preventivo con gli SS-20 non potesse evidentemente essere accantonato. D'altra parte, i nuovi missili a medio raggio spostavano ancora una volta a favore dell'Occidente l'equilibrio strategico, che tuttavia (nella prospettiva sovietica) non sussisteva comunque dal momento che non considerava le basi avanzate. Dal punto di vista sovietico era indifferente che i missili americani in grado di colpire l'Unione Sovietica partissero dagli Stati Uniti e dai loro sottomarini o dal continente europeo.

In questa situazione senza via d'uscita, il piano di riarmo strategico in campo europeo incontrò critiche anche da parte dell'Europa occidentale. In considerazione di queste critiche, e per neutralizzare le possibili resistenze contro l'installazione, il 12 dicembre 1979 i ministri degli Esteri e della Difesa dei paesi aderenti alla Nato accompagnarono la decisione di procedere con l'installazione con l'offerta all'Unione Sovietica di negoziare una limitazione degli armamenti eurostrategici. L'installazione dei nuovi missili avrebbe avuto luogo solo a partire dalla fine del 1983, e anche allora solo se le trattative condotte fino a quel momento non avessero portato a risultati concreti.

### 6. *La crisi afghana.*

Né i sovietici né gli americani erano preparati, in quel momento, al negoziato. Il 12 dicembre 1979, il giorno stesso in cui a Bruxelles fu presa

la «doppia decisione», il Politburo di Mosca ordinò l'invio di truppe in Afghanistan. Nell'aprile 1978, dopo un colpo di stato militare, un gruppo di comunisti radicali guidato da Hafizullah Amin aveva preso il potere e imposto al paese un drastico programma di modernizzazione provocando ovunque la sollevazione delle forze tradizionali islamiche. Il governo di Mosca tentò di ricondurre Amin alla moderazione e ad ampliare la sua base di potere. Fallito questo tentativo, decise di rovesciare i comunisti radicali per sostituirli con forze piú moderate, che avrebbero incontrato maggiore consenso nel paese e ridotto la resistenza musulmana con l'aiuto delle truppe sovietiche.

La decisione fu sofferta, sia per le prevedibili difficoltà di condurre e vincere un conflitto contro la guerriglia sui monti dell'Afghanistan, sia per la minaccia alla politica della distensione insita nell'ennesimo intervento sovietico in un paese del Terzo mondo. Ciò nonostante il ministro della Difesa, Ustinov, si dichiarò favorevole all'intervento, probabilmente perché sperava che una rapida vittoria lo avrebbe favorito nella corsa alla successione di Brežnev. Quando Ustinov e Andropov prospettarono il pericolo di un'alleanza tra la fazione radicale dei comunisti e, nientemeno, gli americani, si convinse anche Brežnev. Il 25 dicembre 1979 truppe sovietiche furono trasportate per via aerea a Kabul e nell'Afghanistan occidentale; contemporaneamente, truppe motorizzate attraversavano il confine. Complessivamente fu mobilitata una forza di intervento di 75 000 uomini. La sera del 27 dicembre fu dato l'assalto al palazzo presidenziale di Kabul, e Amin e alcuni dei suoi piú fedeli seguaci furono uccisi. Allo stesso tempo Babrak Karmal, leader dei comunisti moderati, dichiarò via radio di aver chiesto, come presidente del Consiglio rivoluzionario, l'aiuto degli amici sovietici contro il dittatore Amin.

Il contraccolpo sulla politica della distensione, che il governo sovietico aveva messo in conto, fu piú forte di quanto Mosca si aspettasse. Con lo schiaffo di Kabul, Carter vide svanire non solo qualunque possibilità di ratifica del SALT II, ma si sentí anche personalmente ingannato da un presidente sovietico che a Vienna gli aveva garantito un comportamento leale; fece quindi sua l'interpretazione di Brzezinski, che vedeva nell'invasione dell'Afghanistan la prima tappa di un'avanzata sovietica attraverso il Pakistan e l'Iran verso l'Oceano Indiano. Il 3 gennaio 1980 Carter chiese al Senato di rimandare a data da destinarsi la discussione sul

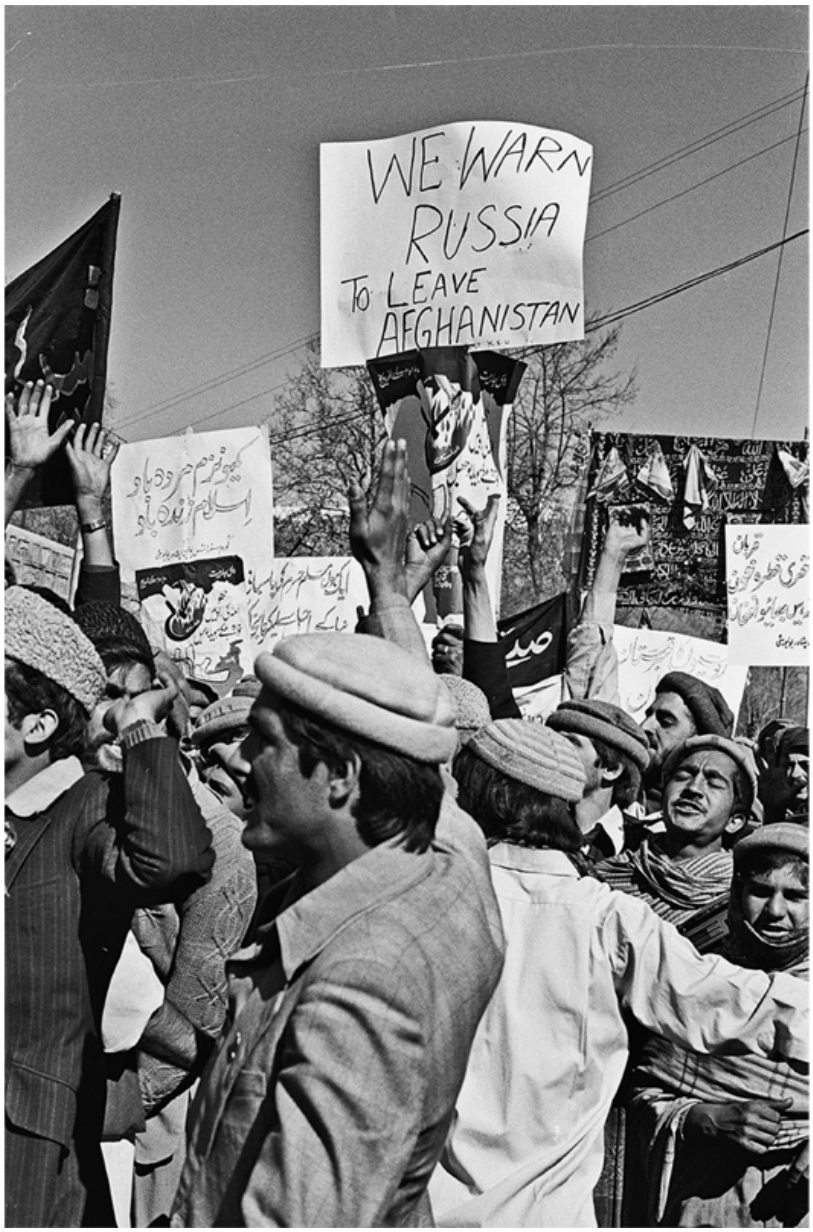
Trattato SALT II; il giorno dopo annunciò in televisione la sospensione di gran parte degli scambi culturali ed economici con l'Unione Sovietica, la revoca delle forniture di grano, un embargo sui prodotti ad alta tecnologia e in genere «strategici», il rinvio dell'apertura dei nuovi consolati generali a New York e a Kiev, nonché l'invio di aiuti militari ed economici al Pakistan che si supponeva minacciato. Infine (20 gennaio), fu data disposizione agli atleti americani di non partecipare ai Giochi olimpici che avrebbero avuto luogo a Mosca nell'estate di quell'anno.

Gli alleati europei di Carter non erano pronti a seguire questa rottura a scopo dimostrativo della politica della distensione. Essi, infatti, avevano intensificato, nel frattempo, le relazioni economiche e gli scambi di «uomini, informazioni e opinioni» con il blocco orientale, tra cui il riscatto di prigionieri politici, e proprio per questo non intendevano abbandonare il progetto di un superamento del confronto tra i blocchi. E si rifiutarono in tutti i modi di associarsi alle sanzioni come risposta all'invasione. Spesso, anzi, sostituirono gli americani nelle varie imprese di cooperazione che li aveva visti coinvolti fino a quel momento, cosicché nel 1980 la quota complessiva del commercio tra Europa e Unione Sovietica crebbe considerevolmente. Al boicottaggio dei Giochi olimpici di Mosca si associò solo la Repubblica federale tedesca (con la Cina e il Giappone), non senza acuti contrasti interni e con la costante preoccupazione di non compromettere ulteriormente l'alleanza occidentale.

---

Figura 10.

Pakistan: profughi afghani protestano contro l'invasione sovietica dell'Afghanistan, 5 febbraio 1980.




Giscard d'Estaing e Schmidt tentarono anche di mantenere in vita il dialogo Est-Ovest. Senza alcuna intesa preventiva con le altre potenze occidentali, il presidente francese andò a Varsavia per incontrare Brežnev (19 maggio 1980), mentre il cancelliere tedesco, dopo un violento diverbio con Carter, volò a Mosca (30 giugno). Per quanto riguardava il conflitto afghano, non ottennero nulla ma Schmidt convinse il governo sovietico a riprendere le trattative sui missili a medio raggio. Carter non era disposto ad assumere questo impegno, ma quando Brežnev gli propose di riprendere i negoziati (12 agosto) non poté rifiutarsi, sia per tenere fede alla «doppia

decisione» sia per non mettere a rischio la coesione dell'alleanza occidentale. In margine all'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 25 settembre, Gromyko e Edmund S. Muskie, nuovo segretario di Stato, stabilirono che i colloqui preliminari sulla limitazione dei missili a media gittata avrebbero avuto inizio a Ginevra il 16 ottobre.

Ma questo passo avanti nelle trattative ancora una volta rischiò di sfumare quando Carter perse le elezioni presidenziali (4 novembre). Nonostante la dimostrazione di forza verso l'Urss dopo l'intervento in Afghanistan, Carter non riuscí a impedire agli elettori di votare un autentico nemico dichiarato della distensione: Ronald Reagan, che accusò sia Carter sia Kissinger di svendere gli interessi americani e che promise esplicitamente di ristabilire la superiorità americana.

## 7. *Reagan e il movimento per la pace.*

Il nuovo presidente inaugurò il suo mandato manifestando anche pubblicamente una visione del mondo relativamente semplice. Dal suo punto di vista, la distensione era sinonimo di debolezza dell'Occidente, un atteggiamento che aveva consentito all'Unione Sovietica «di costruire la piú imponente macchina da guerra che il mondo abbia mai conosciuto» [7], e di ottenere vantaggi geostrategici unilaterali nel Terzo mondo. Ciò era tanto piú preoccupante in quanto l'obiettivo di Mosca era «promuovere la rivoluzione mondiale». A questo scopo, i dirigenti sovietici erano pronti a commettere ogni crimine; essi soffiavano su tutti i disordini che scoppiavano nelle aree di crisi; come disse nella primavera del 1983, essi dominano su un «impero del male» [8]. Contro tutto ciò deve essere recuperata la «forza» della nazione americana: forza militare, economica e morale. L'America deve riacquistare la sua leadership nel mondo occidentale e la Nato deve mostrarsi piú decisa. Ciò non solo assicurerà la pace ma costringerà i sovietici al disarmo: «essi non possono incrementare ancora di molto la loro produttività militare perché hanno già portato il loro popolo al limite della sopravvivenza» [9].

In quest'ottica, l'amministrazione Reagan decise di non riprendere le trattative, già fissate, sui missili a medio raggio, né di farsi coinvolgere nella prosecuzione delle trattative sugli armamenti strategici. Insistette

invece, all'inizio, in pubblici attacchi contro l'Unione Sovietica e il suo programma di riarmo. Due settimane dopo l'insediamento, Reagan approvò un aumento del bilancio della Difesa, attestato sui 200,3 miliardi di dollari, di ulteriori 32,6 miliardi, il 16 per cento. Complessivamente, le spese per la Difesa aumentarono tra il 1981 e il 1985 del 51 per cento in termini reali, quindi piú della metà [10]. Nuove linee guida del Pentagono, che confluirono in una direttiva presidenziale del maggio 1982 (NSDD 332), esigevano la capacità di condurre sia una guerra convenzionale sia una guerra nucleare protratta contro l'Unione Sovietica e di conservare quindi la superiorità militare. A questo scopo gli Stati Uniti dovevano essere in condizione di «decapitare» la dirigenza sovietica e di rispondere alle offensive regionali dell'avversario con una «escalation orizzontale» su altri teatri di guerra. Si decise inoltre di sviluppare nuovi armamenti con i quali l'Unione Sovietica non fosse in grado di confrontarsi. Tra questi erano espressamente previste le armi spaziali (lo SDI - Strategic Defense Initiative, altrimenti detto programma delle «guerre stellari»).

Di fronte a queste continue manifestazioni di «fermezza» contro il nemico sovietico, il disagio europeo per la fine della distensione generò un vasto movimento per la pace di orientamento anti-americano, e anche negli Stati Uniti il timore indotto dalle politiche di riarmo e dai loro costi portò alla nascita di un movimento di protesta. In Europa esso sviluppò la sua massima forza d'attrazione nel paese piú coinvolto nel dispiegamento dei missili, la Repubblica federale. Il 10 ottobre 1981, all'Hofgarten di Bonn, 250 000 persone dimostrarono contro il riarmo; per Schmidt era sempre piú difficile impedire al suo partito il voto contrario. Negli Stati Uniti il movimento produsse soprattutto risoluzioni che chiedevano il congelamento degli arsenali nucleari. A febbraio e a marzo del 1982 furono presentate in entrambe le Camere del Congresso mozioni per il «congelamento». L'amministrazione riuscí a respingerle solo con una stretta maggioranza e impegnandosi a sostenere una risoluzione alternativa che chiedeva una sostanziale riduzione degli armamenti prima che fossero congelati.

Sotto la pressione interna ed esterna a cui fu sottoposta, nel North Atlantic Council del 4-5 maggio 1981 l'amministrazione Reagan non poté fare a meno di assecondare il governo della Repubblica federale che chiedeva di riprendere le trattative sui missili a medio raggio. Un anno dopo accettò anche di riprendere le trattative di Vienna sugli armamenti

strategici. In entrambi i casi, tuttavia, la sua posizione di partenza prevedeva che fosse ristabilita la superiorità americana: per i missili a medio raggio la cosiddetta «opzione zero», che non considerava né i missili Nato installati sui sottomarini né i missili inglesi e francesi; per gli armamenti strategici una riduzione graduale basata sulle tipologie di armamento, con la quale gli Stati Uniti ottenevano una superiorità nelle testate in rapporto di tre a una. A Ginevra (luglio 1982), i negoziatori si accordarono su una soluzione di compromesso, nota come la soluzione della «passeggiata nel bosco», che poneva il tetto a 75 missili SS-20 con tre testate ciascuno e 75 rampe di lancio per quattro missili Cruise ciascuna, ma né Washington né Mosca accettarono il compromesso.

Il governo sovietico reagí all'offensiva americana con controproposte che miravano a intensificare la pressione pubblica sull'amministrazione Reagan. Quando, in Polonia, un'ondata di scioperi in tutto il paese sfociò in un'evidente liberalizzazione del regime comunista, Mosca si preoccupò di non offrire all'Occidente un alibi per peggiorare ulteriormente i rapporti. Soprattutto, non voleva alienarsi l'Europa occidentale come partner nella politica di distensione. Per questo motivo non si oppose alla costituzione del sindacato indipendente Solidarność (17 settembre 1980), guidato da Lech Wałęsa, il leader degli operai di Danzica in sciopero. Quando le continue agitazioni e le richieste politiche misero in discussione il carattere «socialista» della Polonia, Mosca fece pressioni sul governo polacco perché fosse imposta la legge marziale ma escluse un intervento militare come quello messo in atto per reprimere la primavera di Praga. Anche quando (inizio di dicembre 1981) Wojciech Jaruzelski, primo ministro e capo del Partito, chiese l'appoggio militare il Politburo tenne la posizione affermando che «l'invio di truppe era assolutamente fuori discussione». «E sarà cosí, – affermò Andropov, – anche nel caso in cui la Polonia cadesse sotto il controllo di Solidarność. (…) In primo luogo dobbiamo occuparci del nostro paese e di rafforzare l'Unione Sovietica» [11].

Il rafforzamento della cooperazione economica e la limitazione dell'arsenale nucleare avevano assunto nel frattempo tale importanza per il governo sovietico da spingerlo a rinunciare di fatto al concetto, tanto importante per la dottrina Brežnev, della solidarietà con i partiti fratelli al governo negli altri paesi. Jaruzelski prese quindi da solo la decisione di reprimere il movimento democratico con l'aiuto delle forze di sicurezza.

Pur consapevole che non ci sarebbe stato nessun intervento da parte dell'Unione Sovietica, approvò l'imposizione della legge marziale (13 dicembre 1981), con ogni evidenza per timore di essere ritenuto responsabile della vittoria della controrivoluzione in Polonia. Solidarność fu messa al bando e i leader del sindacato e di altri gruppi indipendenti furono internati.

Il calcolo politico che aveva portato ad abbandonare la dottrina Brežnev si rivelò giusto. I governi europei poterono opporsi alle pressioni per nuove sanzioni contro l'Unione Sovietica con cui l'amministrazione Reagan intendeva rispondere alla mossa di Jaruzelski. L'idea di sospendere i negoziati sui missili a medio raggio fu presto rigettata dopo una visita di Schmidt a Reagan (inizi di gennaio 1982) e, alla fine, gli Stati Uniti furono i soli a imporre sanzioni economiche. Quando, a giugno, le sanzioni furono estese a dispositivi tecnici che i governi europei volevano utilizzare per costruire un gasdotto dalla Siberia all'Europa, tra gli alleati scoppiò un violento contrasto. Il costante consolidamento dei rapporti tra le due Germanie non si interruppe neppure quando Schmidt fu sostituito dal cristianodemocratico Helmut Kohl (ottobre 1982), che confermò come ministro degli Esteri il liberale Hans-Dietrich Genscher. Nel giugno del 1983, Franz Joseph Strauß, primo ministro bavarese e un tempo oppositore dichiarato degli accordi di Bonn con l'Est, concesse alla DDR un prestito a tasso agevolato che la salvò dalla bancarotta.

## 8. *La fine dei negoziati.*

Il consolidamento delle relazioni tra le due Germanie non poté impedire l'installazione di nuovi missili in Europa: l'influenza di Honecker a Mosca era scarsa e la posizione del governo federale non abbastanza coerente. Nella SPD cresceva la tendenza a contrapporre alla scarsa disponibilità alla trattativa dell'amministrazione Reagan il rifiuto del riarmo. Ma Schmidt temeva di indebolire l'alleanza occidentale e neanche i liberali, partner nella coalizione di governo, erano disposti a tanto. La nuova coalizione, in cui Genscher entrò anche per controbilanciare l'opposizione della maggioranza della SPD al riarmo, fece pressioni su Washington per superare il compromesso dell'«opzione zero» ma non condizionò il consenso

all'installazione dei nuovi missili all'atteggiamento americano nei negoziati.

Nel campo sovietico, le posizioni si modificarono dopo l'improvvisa morte di Brežnev (10 novembre 1982). Jurij Andropov, che già a maggio, con la nomina a segretario del Comitato centrale, era stato di fatto designato come suo successore, come segretario generale poté concedere, in cambio della rinuncia all'installazione dei missili a medio raggio americani, piú di quanto avesse offerto Ustinov. In un discorso alla televisione (21 dicembre 1982) affermò che l'Unione Sovietica poteva limitare il proprio arsenale a 162 missili, quanti ne avevano complessivamente gli inglesi e i francesi. Nel corso delle trattative offrí un'ulteriore riduzione a 122 o 127 missili: in altre parole l'Unione Sovietica era disposta a rinunciare allo stesso numero di missili che la Nato voleva installare, perdendo in questo modo la capacità di sferrare il primo colpo contro le installazioni della Nato sul continente europeo, che era il vero motivo dei timori per lo schieramento degli SS-20.

Ma Washington mantenne la linea di schierare i Pershing 2 se non fosse stato completamente eliminato l'arsenale dei missili a medio raggio sovietici. Il 30 marzo 1983 Reagan dichiarò di essere disponibile a una «soluzione intermedia» che prevedeva che americani e sovietici disponessero dello stesso numero di testate, in quantità non meglio precisata. A settembre chiarí che si sarebbe potuto disporre *globalmente* di 420 testate per parte e che in considerazione dei missili sovietici schierati in Asia non tutti i missili americani sarebbero stati necessariamente schierati in Europa. Ciò equivaleva a una riduzione di circa un quarto dei nuovi missili, come contropartita per la limitazione a circa 50 SS-20 schierati in Europa. Per ottenere il consenso europeo e continuare i negoziati da una posizione di forza una volta completato il riarmo, non si riteneva di poter concedere piú di questo.

Di fatto, l'amministrazione Reagan impose il proprio punto di vista. Poiché le proposte di compromesso di Andropov avevano tra l'altro lo scopo di bloccare l'equipaggiamento dei missili inglesi e francesi con testate multiple, François Mitterrand, da maggio 1981 successore di Giscard d'Estaing alla presidenza della Repubblica francese, si adoperò risolutamente all'inizio del 1983 in favore del riarmo. Il 20 gennaio, in un discorso al Bundestag, chiese solidarietà contro la minaccia rappresentata dai missili a medio raggio sovietici e, in occasione del vertice economico

mondiale a Williamsburg (30-31 maggio), impose una dichiarazione che impediva di includere nelle trattative russo-americane le armi nucleari di «stati terzi». Kohl non osò sostenere la linea della parità eurostrategica al livello piú basso (la proposta avanzata da Paul Warnke, precedente direttore dell'US Arms Control and Disarmament Agency, che prevedeva di non installare i Pershing e i Cruise in cambio dello smantellamento da parte sovietica di un uguale numero di testate), e il governo di Bonn accettò la spiegazione che l'Unione Sovietica non si era dimostrata sufficientemente disponibile alla trattativa. Il 22 novembre il Bundestag votò a maggioranza a favore dello schieramento dei Pershing 2.

Come aveva minacciato, l'Unione Sovietica ruppe le trattative di Ginevra sui missili a medio raggio e si ritirò anche dai negoziati sugli armamenti strategici, ridefiniti per ragioni propagandistiche Strategic Arms Reduction Talks - START. Allo stesso tempo annunciò «contromisure» per lo schieramento dei Pershing 2 e dei Cruise: l'installazione di missili da crociera nel territorio europeo dell'Unione Sovietica e lo spostamento dei missili tattici ai confini della DDR e della Cecoslovacchia con la RFT. Andropov pensava che non avesse semplicemente senso proseguire nelle trattative e fosse anzi per certi aspetti controproducente. Ulteriori negoziati avrebbero rischiato di alimentare la vana speranza di riportare l'amministrazione Reagan su posizioni piú concilianti e di depotenziare di conseguenza i movimenti di protesta contro la corsa agli armamenti.

Una nuova ondata di bellicose dichiarazioni da parte di Washington indusse Mosca a temere che Reagan stesse effettivamente preparando una guerra contro l'Unione Sovietica. Il 23 marzo 1983, una settimana dopo la sua polemica contro l'«impero del male», il presidente americano annunciò la Strategic Defense Initiative, un sistema di difesa missilistica nello spazio. Ciò equivaleva al rigetto dell'intero sistema della deterrenza: se fossero riusciti a creare un dispositivo simile, gli Stati Uniti avrebbero avuto la possibilità di minacciare l'Unione Sovietica di un attacco nucleare senza rischio di ritorsione. I missili a medio raggio schierati in Europa si sarebbero quindi trasformati in armi offensive in grado di scatenare una guerra nucleare circoscritta al territorio europeo. Il Kgb fu perciò incaricato di prestare attenzione a tutti i segnali di preparazione di un primo colpo da parte americana e di informarne dettagliatamente Mosca. A settembre fu incrementato il numero di sottomarini sovietici dotati di missili nucleari con

l'incarico di stazionare lungo le coste americane; si pensava che fosse l'unico modo per controllare «l'accresciuta minaccia nucleare contro l'Unione Sovietica» [12].

Quando Reagan, pensando alla rielezione, propose al governo sovietico di riaprire le trattative (gennaio 1984), il timore di un imminente attacco americano si affievolí. I dirigenti sovietici, d'altra parte, non intendevano aiutare Reagan, un presidente ai loro occhi pericoloso, nella rielezione e di conseguenza non raccolsero la sua offerta. Acconsentirono invece che una delegazione dei massimi scienziati sovietici accettasse un invito negli Stati Uniti, a condizione che non avessero colloqui con i rappresentanti del governo. L'8 maggio l'Unione Sovietica annunciò che non avrebbe partecipato ai Giochi olimpici di Los Angeles: era fin troppo chiaro che sarebbero diventati il forum di dimostrazioni anti-sovietiche. Ad eccezione della Romania, gli stati del Patto di Varsavia si associarono inevitabilmente al boicottaggio e anche Cuba e il Vietnam sfruttarono l'occasione per manifestare la loro solidarietà rivoluzionaria ritirandosi dai giochi. Ad agosto Honecker fu costretto ad annullare una visita nella Repubblica federale.

Questa linea d'azione fu elaborata da un gruppo dirigente che, oltre Gromyko e Ustinov, comprendeva Konstantin Černenko e Michail Gorbačëv. Andropov non poteva piú occuparsi degli affari di stato, costretto definitivamente a letto dal novembre 1983 per un'insufficienza renale: morí il 9 febbraio 1984. Nell'imbarazzo, fu nominato come suo successore Černenko, il vicesegretario e un tempo fedelissimo di Brežnev. Gorbačëv, che Andropov aveva promosso suo braccio destro apprezzandone il dinamismo, non era ancora ritenuto adatto. Ustinov, che lo propose, si scontrò con i dubbi di alcuni rappresentanti della ormai «vecchia guardia». Ma poiché Černenko soffriva di problemi di salute e non era comunque un politico di primo piano, Gorbačëv assunse funzioni direttive. Come accadeva già negli ultimi mesi di Andropov, condusse lui la maggior parte delle sedute del Politburo.

Nel momento in cui la rielezione di Reagan sembrò certa, il governo di Mosca cercò nuove occasioni di accordo con il presidente che incarnava la rivoluzione conservatrice. Quando, alla fine di agosto, Reagan invitò Gromyko a un colloquio in occasione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, questi non declinò l'invito. Dopo il colloquio, che ebbe

luogo il 28 settembre, Černenko dichiarò che se Reagan era realmente disposto a riprendere i negoziati, «l'Unione Sovietica non si sarebbe tirata indietro» [13]. E quando il 7 novembre Reagan inviò un messaggio personale a Černenko, il Politburo accettò di avviare nuove trattative sia sulle armi nucleari sia sulle armi nello spazio. Il 22 novembre si stabilí che Gromyko e George Shultz, il suo omologo americano, si sarebbero incontrati a Ginevra all'inizio del 1985 per elaborare un'agenda dei nuovi negoziati.

A Mosca non si riponevano grandi speranze in questi colloqui. L'iniziativa americana era troppo indefinita e la retorica anti-sovietica di Washington ancora troppo violenta. Durante una prova con il microfono nel corso della campagna elettorale, Reagan disse per scherzo «tra cinque minuti incominceremo a bombardare [la Russia]». E subito prima della visita di Gromyko alla Casa Bianca fu passato alla stampa un memorandum segreto della Cia in cui si affermava che l'impero sovietico aveva «raggiunto la sua fase terminale» e che perciò era piú pericoloso che mai [14]. Ma, dopo l'incontro con Reagan, Gromyko non si sentí di escludere la possibilità di raggiungere accordi con lui dopo la rielezione. Era una possibilità che valeva la pena di sondare.

## 9. *Gorbačëv e la fine del conflitto Est-Ovest.*

Accettando le offerte di trattativa avanzate da Reagan, Černenko e i suoi colleghi del Politburo avevano colto nel segno. Dall'estate del 1984 il presidente della rivoluzione conservatrice si era convinto di aver fatto abbastanza per ristabilire la posizione di forza degli Usa. Ciò gli permetteva non solo di manifestare disponibilità ai negoziati ma ancor piú di tentare di raggiungere nuovi accordi con la dirigenza sovietica, sostenendo posizioni aperte alla trattativa. Dovette comunque passare qualche tempo prima che ciò accadesse. L'amministrazione non era preparata a condurre trattative serie e, viste le persistenti divergenze politiche e rivalità personali, era molto difficile elaborare posizioni coerenti.

La stessa apertura delle trattative si rivelò oltremodo difficile. Mosca insisteva per includere nei negoziati le armi spaziali. Il suo obiettivo prioritario era di bandirle; il segretario alla Difesa di Reagan, Caspar Weinberger, escludeva invece categoricamente di condurre negoziati sul

programma di guerre stellari. Alla fine, dopo faticose trattative, si stabilí che i negoziati, che avrebbero avuto inizio il 12 marzo a Ginevra, sarebbero stati divisi in tre gruppi: un gruppo si sarebbe occupato di difesa strategica e di armi spaziali, un secondo gruppo della riduzione dell'arsenale offensivo strategico e il terzo dei missili a medio raggio. Eventuali accordi in un gruppo erano subordinati all'intesa anche negli altri.

Due giorni prima dell'inizio dei negoziati Černenko morí. La sua morte non provocò grandi interruzioni perché, visto il peggioramento delle condizioni del segretario generale, Gorbačëv aveva via via concentrato su di sé la conduzione degli affari di stato. Niente poteva piú impedire la sua nomina a segretario generale, che fu sancita all'unanimità dal Politburo l'11 marzo 1985. Gorbačëv annunciò una politica estera «piú dinamica» [15], e vi si attenne. Il nuovo segretario generale apparteneva alla «generazione del '56»: funzionari formati al tempo della campagna di Chruščëv contro lo stalinismo e che, nonostante fossero radicati nella visione del mondo marxista-leninista, speravano in un socialismo «migliore». Egli si distingueva sostanzialmente dai rappresentanti della «vecchia guardia» che lo avevano portato al potere perché le sicurezze ideologiche non gli impedivano di vedere le sgradevoli realtà dell'impero sovietico.

Tra le convinzioni che Gorbačëv portò con sé nel suo nuovo incarico vi era la considerazione della necessità di una «politica della sicurezza comune». Il nucleo del suo ragionamento – che gli era stato trasmesso dalla Commissione per il disarmo e la sicurezza internazionale delle Nazioni Unite guidata da Olof Palme – era che, in assenza di misure atte a ricostituire la fiducia reciproca, la sicurezza e il disarmo fossero obiettivi irraggiungibili. Perciò, quando Reagan lo invitò a un incontro personale accettò. Nella preparazione dell'incontro di Ginevra del 19-20 novembre 1985 egli propose niente di meno che una riduzione del 50 per cento dell'arsenale offensivo strategico sovietico come contropartita della rinuncia bilaterale alle armi spaziali. Propose inoltre negoziati separati sui missili eurostrategici, ai quali dovevano prendere parte anche la Francia e la Gran Bretagna. Infine annunciò la rimozione dei 27 SS-20 che, in seguito al completamento del riarmo occidentale, erano stati dislocati nel territorio europeo dell'Unione Sovietica.

Si trattava di un'offerta molto allettante per Reagan il quale, tuttavia, influenzato dal segretario alla Difesa e dal consigliere per la Sicurezza, non

era disponibile ad abbandonare cosí in fretta il progetto SDI. Alla Conferenza di Ginevra fu quindi possibile raggiungere un accordo solo sul «principio» della riduzione del 50 per cento delle armi nucleari, ma Reagan condivise la dichiarazione di Gorbačëv secondo cui «una guerra nucleare non può essere vinta e non dovrebbe mai scoppiare» e si impegnò «a non perseguire la superiorità militare»[16]. In confronto alla psicosi della guerra che appena due anni prima agitava gli animi, si trattava di un passo avanti tanto sorprendente quanto incoraggiante.

Gorbačëv cercò di superare le resistenze di Reagan ad abbandonare il programma SDI ignorando deliberatamente la rinnovata retorica anti-sovietica e avanzando sempre nuove concessioni: il completo smantellamento dei missili a medio raggio americani e sovietici in Europa, l'inclusione del territorio europeo dell'Unione Sovietica nelle trattative sulla riduzione delle truppe convenzionali, il congelamento dei missili a medio raggio sovietici in Asia. In un nuovo incontro non programmato con Reagan (Reykjavík, ottobre 1986) incluse queste proposte in un pacchetto che da parte americana non poteva essere rifiutato senza venir meno all'impegno di mutua sicurezza. E in effetti fu raggiunto un accordo che prevedeva di dimezzare il numero delle armi nucleari strategiche nell'arco di cinque anni, lo smantellamento di tutti i missili a medio raggio sovietici e americani in Europa (esclusi gli arsenali francese e inglese) e il limite di 100 missili a medio raggio per parte installati fuori dell'Europa. In un colloquio a tu per tu, Reagan e Gorbačëv concordarono addirittura di eliminare *tutte* le armi nucleari nell'arco di dieci anni.

Ma non era chiaro che valore avessero questi accordi, perché i due leader si scontrarono ancora una volta sul tema della difesa spaziale. Reagan accettò di prorogare di altri dieci anni il Trattato ABM, ma voleva essere libero di installare uno scudo di difesa spaziale. Quando Gorbačëv tentò di dissuaderlo, il presidente interruppe piuttosto agitato il colloquio. I due capi di stato tornarono terribilmente delusi nelle rispettive capitali, dove le concessioni che erano stati sul punto di fare suscitarono grande indignazione. Inoltre, poiché gli alleati europei esigevano che l'eliminazione di tutte le armi nucleari avvenisse solo quando in Europa fosse stato raggiunto il completo equilibrio delle armi convenzionali, i negoziatori americani a Ginevra ritirarono ancora una volta la proposta di

smantellare, in una seconda fase del processo di disarmo, gli arsenali balistici d'attacco.

Figura 11.
Ronald Reagan stringe la mano a Michail Gorbačëv nei giardini della Casa Bianca, 8 dicembre 1987.

Consapevole del pericolo che il consenso raggiunto a Reykjavík si volatilizzasse, Gorbačëv si adoperò per un'ulteriore concessione: nel febbraio 1987 impose al Politburo di smantellare i missili a medio raggio in Europa in cambio della rinuncia al progetto SDI e di ritirare anche i missili a corto raggio che erano stati installati nella DDR e in Cecoslovacchia in risposta al riarmo da parte occidentale. In sé, questa mossa determinava un indebolimento unilaterale della posizione sovietica e molti militari e diplomatici la condivisero molto a malincuore, ma Gorbačëv era ragionevolmente sicuro che l'apertura sui missili a medio raggio avrebbe

rimesso in gioco anche il processo di controllo degli armamenti in campo strategico, e in questo modo anche il progetto SDI si sarebbe arenato.

Di fatto, Reagan era anche disposto a concludere l'accordo per l'«opzione zero» sui missili strategici. Le trattative quindi ripresero al piú alto livello, destinate a non interrompersi. Gli strateghi della Nato cercarono di compensare la perdita dei missili a medio raggio invocando il diritto di installare missili a corto raggio, ma Gorbačëv, nel corso di una visita al segretario di Stato Shultz (13-14 aprile), offrí inaspettatamente di smantellare anche i rimanenti missili a corto raggio sovietici: una doppia «opzione zero» che non piacque neppure agli strateghi sovietici. Poiché il Pentagono e gli alleati europei non erano ancora convinti, Gorbačëv estese l'offerta anche al territorio asiatico. Reagan trovò questa offerta cosí persuasiva che impose anche ai meno convinti tra i suoi collaboratori di accettarla. L'8 dicembre 1987 Reagan e Gorbačëv firmarono a Washington il trattato sulla completa eliminazione dei missili a medio raggio. Allo stesso tempo, stabilirono una serie di punti vincolanti nella prospettiva di un accordo sul dimezzamento degli arsenali strategici.

## 10. *Le dimensioni della «perestrojka».*

Parallelamente a questo approccio sul disarmo, Gorbačëv avviò una serie di riforme che cambiarono in profondità non solo l'immagine dell'Unione Sovietica in Occidente ma, in definitiva, la sua stessa natura. Prima di tutto stabilí per i cittadini sovietici il principio della *glasnost'*, la trasparenza: il coraggio della verità al posto del permanente inganno ideologico, trasparenza e circolazione delle informazioni. La censura fu allentata; per la prima volta poterono essere pubblicati romanzi critici nei confronti dei lati oscuri della storia sovietica; la scienza fu emancipata dalle cautele politiche e i funzionari furono sempre piú esposti alla critica pubblica. Fu revocato (dicembre 1986) il confino a Gor'kij (oggi Nižnij Novgorod) per Andrej Sacharov, condannato dal Partito nel gennaio 1980 per la sua critica all'invasione dell'Afghanistan, e furono liberati quasi tutti i dissidenti politici (inizio 1987).

Il passaggio logico successivo della *perestrojka* (rifondazione), come fu ambiguamente definito il programma di riforme, si scontrò tuttavia con una

forte opposizione. Benché tra il 1985 e il 1987 quasi metà delle posizioni dirigenziali, fino ai segretari di distretto, fossero state sostituite con persone nuove, solo nel gennaio 1987, dopo molti inutili tentativi, Gorbačëv riuscí a proporre al Plenum del Comitato centrale che in futuro i funzionari fossero eletti a scrutinio segreto da una lista di candidati. Questo principio fu approvato in un congresso del Partito solo nel giugno 1988 e in forma molto annacquata. Per le elezioni del Partito rimase una disposizione facoltativa, mentre in futuro i soviet, ai vari livelli, sarebbero stati eletti a scrutinio segreto. I poteri dei soviet furono ampliati, ma allo stesso tempo si stabilí che i primi segretari dei comitati del Partito dovevano essere proposti per la carica di presidente del soviet di livello corrispondente.

Nell'attuazione delle decisioni del Plenum, tuttavia, ottenne alcuni decisivi successi. Non solo perché si costituirono numerose organizzazioni indipendenti di tendenze diverse, e diversi giornali si distinsero come voci del processo di democratizzazione, ma furono anche indette (per marzo 1989) le elezioni per il Congresso dei deputati del popolo, che doveva a sua volta eleggere il nuovo Soviet supremo. Inoltre, furono ridotti le competenze e il personale dei dipartimenti del Comitato centrale, e gli ideologi di Gorbačëv, Alexander Jakovlev e Vladim Medvedev, raggiunsero posizioni chiave. Per le elezioni si stabilí che 750 deputati sarebbero stati delegati dalle organizzazioni sociali e 1500 sarebbero stati eletti direttamente dal popolo. Il 25 maggio 1989 fu eletto un Congresso che rappresentava un autentico pluralismo di posizioni e nel quale i rappresentanti della *nomenklatura* non avevano piú la maggioranza. Il 15 per cento dei deputati non era neppure iscritto al Partito comunista.

Il rafforzamento del principio di autodeterminazione in una società socialista, che Gorbačëv stava attuando, doveva valere anche per gli stati socialisti fratelli. Egli riteneva che questa fosse una conseguenza imprescindibile della rinuncia alla dottrina Brežnev, già implicita nella fine dell'era Brežnev. Poiché i capi di partito degli altri paesi non potevano piú contare sul sostegno militare dell'Unione Sovietica, avrebbero dovuto mantenere o conquistare il consenso popolare attraverso un'adeguata azione politica. Gorbačëv lo spiegò ai capi di partito in diversi incontri che si svolsero in occasione dei funerali di Černenko, ma molti di loro non capirono o finsero di non capire, neppure negli incontri successivi in cui fu ancora piú chiaro. Al Congresso del Partito del giugno 1988 parlò molto

apertamente della «libera scelta» a cui ogni popolo ha diritto e stigmatizzò come «pericoloso» ogni tentativo di «imporre a chiunque un sistema sociale, un modo di vita o una politica con qualunque mezzo, men che meno con mezzi militari»[17]. Ribadí inoltre questa dichiarazione alla sessione plenaria delle Nazioni Unite (dicembre).

Con l'abbandono della dottrina Brežnev, Gorbačëv poté anche rinunciare alla superiorità degli armamenti convenzionali in Europa, che fino ad allora aveva sempre impedito un vero accordo sul disarmo. Il Patto di Varsavia approvò il passaggio dalla dottrina della «difesa offensiva» all'idea dell'«equilibrio difensivo» (maggio 1987). Nell'incontro al vertice di Washington, Gorbačëv propose al presidente americano una riduzione asimmetrica degli armamenti convenzionali, e quando anche dopo diversi mesi fu chiaro che da parte americana la proposta non suscitava nessun interesse, annunciò (dicembre 1988) una riduzione unilaterale delle truppe del Patto di Varsavia, riducendo solo del 10 per cento gli effettivi ma limitandone fortemente la capacità offensiva. Gorbačëv ottenne in questo modo di avviare finalmente nuove trattative sulle Forze armate convenzionali in Europa (Vienna, 9 marzo 1989), dove anche la Nato avanzò proposte di riduzioni sostanziali.

Infine, Gorbačëv impose il ritiro dall'Afghanistan entro febbraio 1989. Questa era una delle sue grandi preoccupazioni fin dal momento della sua elezione: con ogni evidenza la guerra, che durava ormai da quasi un decennio, non poteva essere vinta; per l'Urss era soltanto fonte di innumerevoli vittime, costi enormi e un costante danno alla sua reputazione internazionale. Ma i militari continuavano ad affermare di essere vicini alla vittoria. Nel febbraio del 1988, Gorbačëv poté affermare che il ritiro sarebbe iniziato con l'entrata in vigore di un trattato tra l'Afghanistan e il Pakistan (15 maggio). Quando l'accordo fu firmato (14 aprile 1988), integrato con le garanzie richieste da sovietici e americani, metà delle truppe sovietiche lasciò immediatamente il paese, e le ultime si ritirarono, come annunciato, nel febbraio 1989. Il governo fino ad allora sostenuto da Mosca rimase comunque in carica per altri tre anni. La ritirata sovietica apparve quindi molto meno drammatica di quanto fosse nella realtà: 15 000 soldati sovietici erano morti letteralmente invano.

11. *La dissoluzione del blocco orientale.*

Nel corso del 1989 divenne chiaro che i popoli dell'impero sovietico, una volta ottenuta la «libertà di scelta», non avevano alcuna intenzione di restare fedeli al comunismo, a differenza di quanto Gorbačëv e i suoi compagni si sarebbero aspettati o avrebbero per lo meno sperato. Nel Congresso dei deputati del popolo si costituí una minoranza di riformisti radicali, guidata fino alla sua morte (dicembre 1989) da Andrej Sacharov, che reclamavano il passaggio a un sistema pluripartitico e all'economia di mercato, e parlavano chiaramente a nome di un ampio gruppo di forze sociali. I parlamenti di Lituania, Lettonia ed Estonia votarono a favore della sovranità nazionale delle loro repubbliche; in Georgia, Turkmenistan, Uzbekistan e Kazakistan scoppiarono disordini di ispirazione nazionalistica.

In Polonia, le elezioni concordate tra il regime di Jaruzelski e i rappresentanti di Solidarność dopo i nuovi disordini dell'aprile 1989, sfociarono in una clamorosa sconfitta dei comunisti: nella tornata elettorale del 3-4 giugno, il 35 per cento dei seggi della Camera dei deputati (*Sejm*), aperto a libere elezioni, fu assegnato quasi esclusivamente a candidati dell'opposizione; nel nuovo Senato, eletto senza restrizioni ma con poteri limitati, fu eletto il 99 per cento di candidati dell'opposizione; dei 35 candidati, molto in vista, della lista nazionale del governo solo due ottennero la maggioranza necessaria al primo turno elettorale. Il capo del Partito comunista, Mieczysław Rakowski, dovette perciò accettare di costituire un governo di tutti i partiti guidato da un rappresentante di Solidarność. Il 24 agosto fu nominato primo ministro Tadeusz Mazowiecki, il consigliere di Lech Wałesa, e il 12 settembre il governo ricevette la fiducia al Sejm.

Anche il processo di rinnovamento del Partito comunista ungherese seguí la stessa via: nel maggio 1988 Kádár abbandonò la carica di primo segretario, e nel corso del 1989 il Partito perse il potere. Quando i riformatori, guidati da Imre Pozsgay, fecero approvare (fine febbraio) dal Comitato centrale una bozza di Costituzione che prevedeva libere elezioni, il governo del tecnocrate Miklós Németh si emancipò dal controllo del Partito e le elezioni parziali di luglio videro la vittoria dei candidati dell'opposizione. Il 29 novembre i democratici radicali guidati da János Kis imposero con un referendum che il presidente fosse eletto dal futuro

parlamento; veniva cosí sottratta ai comunisti riformatori la prospettiva di assicurarsi, con l'elezione diretta del popolare Pozsgay, una qualche partecipazione al potere.

Significativa e gravida di conseguenze fu anche la decisione del governo ungherese di abbattere le barriere di filo spinato al confine con l'Austria (2 maggio). Quando, nel corso dell'estate, migliaia di persone in fuga dalla DDR si ammassarono in Ungheria per poter raggiungere l'Ovest, il governo Németh alla fine di agosto consentí anche ufficialmente ai cittadini della DDR di attraversare la frontiera con l'Austria. Nelle settimane successive oltre 25 000 profughi presero questa via di fuga. Altre migliaia di cittadini della DDR, che non volevano aspettare le procedure legali per l'espatrio, si rifugiarono nella ambasciate della RFT a Praga, Varsavia e Budapest oltre che nella sua rappresentanza permanente di Berlino Est. E quando, la terza settimana di settembre, il governo della DDR proibí i viaggi in Ungheria, si svolsero manifestazioni che esigevano non solo libertà di movimento ma anche una profonda riforma dello stato.

A determinare gli eventi nella Repubblica democratica tedesca fu una manifestazione a Lipsia la sera del 9 ottobre, a cui parteciparono 70 000 persone contro le quali gli onnipresenti funzionari della sicurezza dello stato non intervennero. Data la manifesta contrarietà di Gorbačëv alla repressione con la forza dei movimenti per la libertà, nessuno a Berlino Est osava piú dare l'ordine di intervenire. L'egemonia della Sed era praticamente alla fine: la gente non aveva piú paura; nelle settimane seguenti si riversarono a migliaia per la strada e il governo cercò di adeguarsi. Egon Krenz, che il 17 ottobre aveva sostituito Honecker con una rivolta di palazzo, fece approvare dal Politburo una nuova legge sugli spostamenti (9 novembre) che consentiva ai cittadini della DDR il libero passaggio delle frontiere in entrata e in uscita. Quando la cosa divenne nota, la sera stessa del 9 novembre, in seguito a un'errata dichiarazione del portavoce Günter Schabowski, che dichiarò che la legge entrava in vigore «da questo momento», decine di migliaia di berlinesi dell'Est si riversarono nella notte verso la frontiera, pretendendo di attraversarla ancora prima che la legge fosse entrata in vigore. Il 22 novembre fu convocata una «tavola rotonda» con i rappresentanti dei gruppi di opposizione fino ad allora illegali, e si stabilí di indire libere elezioni nella primavera del 1990. Il 3

dicembre l'intero Politburo si dimise; tre giorni dopo Krenz si dimise da presidente del Consiglio di Stato.

Sotto l'impressione della spettacolare caduta del muro di Berlino, il monopolio comunista del potere andò in frantumi anche negli altri paesi del Patto di Varsavia. Il 10 novembre i seguaci di Gorbačëv nella dirigenza del Partito comunista bulgaro deposero Todor Živkov, il vecchio capo del Partito e dello stato. In seguito alla dimostrazione di massa del 18 novembre, anche in Bulgaria fu convocato un tavolo negoziale con il compito di preparare libere elezioni. Il 28 novembre, dopo undici giorni di manifestazioni sempre piú accese, i rappresentanti dell'opposizione cecoslovacca concordarono con il capo del governo, Ladislav Adamec, la formazione di un governo di coalizione e la modifica della Costituzione in senso democratico. L'11 dicembre fu costituito un governo con la partecipazione dei comunisti, ormai in minoranza; il 20 dicembre il Parlamento elesse presidente della Cecoslovacchia il dissidente Václav Havel. Il 21 dicembre il dittatore della Romania Nicolae Ceauşescu fu fischiato durante una manifestazione popolare ufficiale davanti al palazzo presidenziale; il giorno dopo una folla adirata lo cacciò letteralmente dal palazzo. La frazione moderata degli apparati dello stato, non piú legata ideologicamente al comunismo, prese il potere. Ceauşescu e la moglie furono catturati mentre tentavano di fuggire e il 23 dicembre furono fucilati da un plotone d'esecuzione.

Perso il monopolio politico, i partiti comunisti registrarono drammatiche perdite di militanti. I partiti in parte si divisero e le «associazioni di massa» organizzate andarono per la loro strada. Il nuovo governo cecoslovacco chiese anche il ritiro di tutte le truppe del Patto di Varsavia, e il governo ungherese si associò alla richiesta (gennaio 1990). Contemporaneamente, in Georgia, in Ucraina e in Lituania centinaia di migliaia di persone dimostravano per chiedere l'indipendenza. L'opinione pubblica sovietica chiedeva con sempre maggiore insistenza anche in Unione Sovietica l'introduzione di un sistema pluralistico. Per Gorbačëv, ma non solo per lui, si era in «un tempo in cui non si riesce a riflettere sugli eventi, non solo in campo politico» [18]. All'inizio di gennaio gli fu chiaro che anche nell'Unione Sovietica non si poteva piú impedire un sistema pluralistico. Dopo aspre discussioni nel Politburo, al Plenum del Comitato centrale (5-7 febbraio) fu proposta una «piattaforma» che prevedeva di eliminare dalla Costituzione il

monopolio del Partito comunista: accettandola, la *perestrojka* abdicava ai principî del sistema socialista.

## 12. *Accordi di pace.*

Intanto, la richiesta di libertà per il popolo della DDR era diventata tutt'uno con la richiesta di riunificare la Germania. Settimana dopo settimana, decine di migliaia di cittadini della Repubblica democratica sfruttavano le nuove possibilità di spostamento per trasferirsi definitivamente nella Repubblica federale. Nel dicembre del 1989 gli espatri erano già piú di 120 000 e non si poteva prevederne la fine. Dieci milioni di cittadini della Germania orientale che visitarono la RFT, molti per la prima volta, si fecero una chiara idea delle diverse condizioni di vita. Allo stesso tempo furono chiare le dimensioni del disastro economico della Repubblica democratica e venne alla luce la corruzione di gran parte della sua classe dirigente. In queste condizioni, la prospettiva di un socialismo democratico nella DDR, difesa dai gruppi d'opposizione, non era piú sostenibile. La grande maggioranza della popolazione spingeva invece per l'adesione, piú rapidamente possibile, alla Repubblica federale. Quando il cancelliere federale Helmut Kohl si incontrò a Dresda con il primo ministro di transizione Hans Modrow (19 dicembre), fu assalito da una folla agitata che gli chiedeva l'unificazione della Germania.

Dopo una fredda valutazione dei rapporti di forza, Kohl diede seguito a queste richieste. Dopo aver avocato a sé (28 novembre 1989) il progetto della riunificazione, con un «piano in dieci punti» molto vago sui tempi della sua realizzazione, il 6 febbraio 1990 propose al governo della Repubblica democratica di adottare nell'arco di sei mesi la moneta della Germania occidentale. Le nuove elezioni della Camera del popolo, anticipate al 18 marzo, risultarono un plebiscito per Kohl e per la rapida riunificazione attraverso l'adesione alla Repubblica federale sulla base dell'articolo 23 della Legge fondamentale: la grande vincitrice di queste elezioni, con il 48 per cento dei voti, fu Allianz für Deutschland, la coalizione politica tedesco-orientale guidata dai cristianodemocratici.

Gorbačëv reagí con grande irritazione al «piano in dieci punti» di Kohl e cercò di utilizzare a proprio favore la dichiarata avversione alla

riunificazione tedesca del primo ministro inglese Margaret Thatcher e del presidente francese François Mitterrand. Ma quando i suoi servizi d'informazione gli dissero unanimi che la popolazione non voleva avere piú niente a che fare con la DDR, passò decisamente all'offensiva: il 26 gennaio 1990 nella cerchia ristretta dei piú importanti dirigenti si decise di prendere l'iniziativa convocando una Conferenza dei Sei, cioè le quattro potenze vincitrici della seconda guerra mondiale e i due stati tedeschi. Essa avrebbe dovuto deliberare in merito al profilo della riunificazione e sul futuro status internazionale della Germania unificata.

Prendendo l'iniziativa della Conferenza, Gorbačëv voleva evitare che la Nato cogliesse l'occasione dell'unificazione tedesca per allargarsi fino all'Oder. Ma Gorbačëv si scontrò con l'opposizione di George Bush (successo a Reagan), il quale temeva, al contrario, che dall'unificazione nascesse una Germania neutrale. La vittoria elettorale di Allianz für Deutschland sottrasse ogni possibilità di successo al progetto di Gorbačëv di costruire intorno alla Germania una nuova architettura della sicurezza. A maggio, uno dopo l'altro i governi di Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria perorarono la causa dell'ingresso della Germania unita nella Nato. Mitterrand chiarí a Gorbačëv che questo esito era inevitabile. Richiamato da Bush alla sua dichiarazione sulla «libertà di scelta», nel corso di un colloquio con il presidente americano (31 maggio) accettò che la Germania «decidesse da sola in quale alleanza collocarsi» [19].

Per facilitare il compito di Gorbačëv di far approvare questa decisione dal Politburo, Bush e Kohl fecero approvare in un summit della Nato (5-6 luglio) una serie di decisioni che andavano incontro alla pressione sovietica per instaurare un sistema di sicurezza comune: una nuova strategia, che rendeva gli armamenti nucleari «armi di ultima istanza», sostituiva i sistemi di difesa avanzata con lo spiegamento di truppe operative mobili, riduceva le truppe convenzionali e i sistemi nucleari a corto raggio, e infine rafforzava la CSCE attraverso incontri al vertice annuali, con un segretariato, osservatori elettorali e per la prevenzione dei conflitti e un organismo parlamentare. Durante un incontro in una località lungo il fiume Archys nel nord del Caucaso (15-16 luglio), Gorbačëv concordò infine con Kohl i dettagli dell'adesione della Repubblica democratica: un periodo transitorio da tre a quattro anni fino al ritiro di tutte le truppe sovietiche, durante il quale la Nato non avrebbe esteso la sua autorità sul territorio

dell'ex DDR; aiuti economici per il ritiro delle truppe sovietiche e il reinserimento dei soldati nella vita civile; un tetto massimo di 370 000 effettivi per l'esercito della Germania unita. Il 12 settembre, a Mosca, fu firmato il Trattato «due piú quattro» sullo stato finale della Germania contenente le stesse clausole. La Repubblica federale riconosceva tra l'altro come definitivi i confini dell'Oder-Neisse. Con effetto dal 3 ottobre, la Repubblica democratica tedesca uscí dal Patto di Varsavia e dal Consiglio di mutua assistenza economica (Comecon) e fu riunita alla Repubblica federale.

Le trattative sul disarmo convenzionale in Europa non riuscirono a tenere il passo con la caduta del Patto di Varsavia: il ritiro delle truppe sovietiche da Cecoslovacchia, Ungheria e DDR non consentiva di stabilire tetti sensati per le due alleanze. Dopo la conclusione delle trattative «due piú quattro», anche la Polonia chiese il ritiro delle truppe sovietiche e l'Ungheria dichiarò il suo interesse per l'uscita dal Patto di Varsavia. Fino a novembre si riuscí tuttavia a trovare un accordo sull'equilibrio degli armamenti determinanti per azioni offensive. Con il Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE), del 20 novembre 1990, la Nato si impegnava a smantellare, entro il 1994, 2100 carri armati, l'Unione Sovietica quasi 12 000. Il Trattato fu firmato a Parigi tra il 19 e il 21 novembre nel corso di una conferenza dei capi di stato e di governo dei membri della CSCE. Il vertice approvò inoltre il documento di Vienna sulle misure per il rafforzamento della fiducia, che impegnava ulteriormente le parti a scambiarsi informazioni sulle forze armate e sulle attività militari. Infine fu decisa la creazione di nuove istituzioni della CSCE, già concordate nel vertice della Nato a Londra.

La firma del Trattato START sul dimezzamento dell'arsenale strategico richiese invece molto piú tempo. In prima istanza, i sovietici non accettavano di escludere dai tetti concordati i missili Cruise installati sui sottomarini; quindi, i militari americani si opposero ostinatamente al principio della semplice riduzione del numero di testate per missile. Alla firma del Trattato START si arrivò solo nell'incontro al vertice tra Bush e Gorbačëv del 30-31 luglio 1991 a Mosca, durante il quale Bush annunciò anche la concessione, a lungo rimandata, della clausola di nazione piú favorita nel settore commerciale per l'Unione Sovietica.

13. *La fine dell'Unione Sovietica.*

La dissoluzione del blocco orientale accelerò le tendenze alla disgregazione in Unione Sovietica. Le elezioni per i parlamenti delle repubbliche, tenute nel corso del 1990, diedero luogo ovunque a maggioranze orientate in senso nazionalistico che reclamavano l'indipendenza. I presidenti, le cui funzioni rispecchiavano il nuovo modello presidenziale dello stato sovietico, stabilito dal Soviet supremo, misero le loro repubbliche nella condizione di affermare la propria indipendenza politica. La prima repubblica che proclamò il proprio distacco dall'Urss fu la Lituania, seguita poco dopo dall'Estonia e dalla Lettonia. A giugno la Federazione russa proclamò la propria «sovranità», senza staccarsi dall'Unione Sovietica ma riservandosi espressamente il diritto alla secessione. L'Ucraina legò la dichiarazione di indipendenza del luglio 1990 a delibere che prevedevano una propria moneta, autonomi diritti di cittadinanza e la neutralità del paese. In Georgia, dopo le elezioni di ottobre, fu annunciato un referendum sull'appartenenza all'Unione.

Questi sviluppi furono tanto piú pericolosi per la tenuta dell'Unione Sovietica in quanto mettevano in luce, allo stesso tempo, le conseguenze negative delle riforme economiche operate a partire dal 1987 senza una ponderata programmazione. Il passaggio delle imprese a un'autonoma responsabilità gestionale, frammentato settore per settore, generò una situazione caotica e svariate difficoltà negli approvvigionamenti; pochi furono gli investimenti strategici per la scarsa certezza del diritto e per la mancanza d'esperienza. Quando, nel corso del 1990, anche i beni di consumo e gli alimenti di base incominciarono a scarseggiare e i prezzi ad aumentare, Gorbačëv perse gran parte della sua iniziale popolarità. All'opposto, Boris El'cin, primo segretario del Partito di Mosca, poté presentarsi come un vero difensore del popolo: rimosso nell'autunno del 1987 dopo un tentativo di suicidio poco convinto, alle elezioni per i deputati del Congresso del Popolo ritornò trionfalmente sulla scena politica, e come presidente del Soviet supremo della Federazione russa operò per sottrarre la Russia al controllo degli apparati sovietici. Il 12 luglio 1990, con un discorso al XXVIII Congresso del Pcus, abbandonò teatralmente, in segno dimostrativo, il Partito.

Gorbačëv, che nel marzo 1990 era stato nominato capo dello stato dal Soviet supremo e poteva quindi operare senza essere condizionato dal Politburo, si mostrò inizialmente disponibile a condividere il potere con El'cin. Durante l'estate esperti economici di entrambi i campi elaborarono un programma che si riprometteva la transizione all'economia di mercato «in 500 giorni» e prevedeva a questo scopo il trasferimento alle repubbliche della sovranità fiscale, dell'impiego delle risorse naturali e della formazione dei prezzi. Dopo l'iniziale entusiasmo, Gorbačëv si convinse che la realizzazione di questo programma avrebbe condotto alla dissoluzione dell'Unione Sovietica. Tra i due rivali fu interrotto ogni rapporto e Gorbačëv si appoggiò sempre piú alle forze conservatrici nel Politburo e nel Partito, che lamentavano la perdita di potere su tutti i fronti. Jakovlev fu emarginato e a dicembre Ėduard Ševardnadze, il ministro degli Esteri, uno dei maggiori sostenitori della *perestrojka*, si dimise dall'incarico in seguito agli attacchi dei militari.

Ma quando unità speciali del Kgb uccisero dimostranti pacifici in Lituania e in Lettonia (gennaio 1991), Gorbačëv capí di essersi legato a elementi che con l'imposizione dello stato d'emergenza volevano restaurare il vecchio ordine con la forza. Si ricredette quindi ancora una volta, proibí l'uso della forza nel Baltico e indisse un referendum per marzo sul «mantenimento dell'Unione Sovietica come Federazione rinnovata di repubbliche uguali e sovrane». Le repubbliche baltiche, della Moldavia, della Georgia e dell'Armenia si rifiutarono di parteciparvi; nelle altre repubbliche fu approvato con una maggioranza di oltre il 70 per cento, nella Federazione russa con una maggioranza piú contenuta del 53 per cento. Forte di questo voto, Gorbačëv avviò trattative con i rappresentanti delle nove repubbliche rimaste per un nuovo trattato sull'Unione, che trasferiva loro gran parte del potere. La firma del trattato fu fissata il 20 agosto 1991.

Per le forze conservatrici nel Politburo, nei servizi segreti e negli apparati militari era giunto il momento di mettere in opera i loro piani per riconquistare il potere con la forza, anche senza o contro lo stesso Gorbačëv. Nella notte del 19 agosto Gorbačëv fu arrestato nella sua residenza estiva in Crimea e fu dichiarato lo stato d'emergenza; un sedicente «comitato d'emergenza» reclamò il controllo degli organi d'informazione e degli apparati amministrativi. Ma non lo ottenne. El'cin, che due mesi prima era stato eletto, a suffragio diretto, presidente della

Federazione russa, dalla sede del Parlamento russo chiamò alla rivolta contro i golpisti. L'esercito e i servizi segreti esitarono ad eseguire i loro ordini e i golpisti non osarono intervenire contro le centinaia di migliaia di cittadini che si erano raccolti davanti al Parlamento in difesa di El'cin e dei deputati. Dopo due giorni i golpisti si arresero e furono subito arrestati, insieme a numerosi simpatizzanti dichiarati. Al Partito comunista fu proibita ogni attività in Russia, e alla fine del mese fu sciolto.

In una Federazione russa di fatto indipendente, la situazione era ora nel pieno controllo di El'cin. Gorbačëv era sempre capo dello stato ma, allo stesso tempo, come segretario generale del Partito era screditato e non aveva piú nessun potere di impedire che le repubbliche proclamassero l'indipendenza. L'8 dicembre 1991 i presidenti delle tre repubbliche slave, Russia, Bielorussia e Ucraina dichiararono la fine dell'Unione Sovietica. Il 21 dicembre, insieme con i rappresentanti di altre otto repubbliche (Armenia, Azerbaigian, Kazakistan, Kirgizistan, Moldavia, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan), proclamarono la costituzione della Confederazione di Stati Indipendenti (CSI) e dichiararono lo scioglimento dell'Unione Sovietica. A Gorbačëv non rimase altro da fare che dimettersi dall'incarico di capo di stato con una dichiarazione pubblica in televisione (25 dicembre 1991). La rinuncia alla forza, in ultima analisi un autonomo atto di emancipazione dei popoli dell'impero sovietico, sfociò quindi non solo nell'abbandono del comunismo ma anche nella dissoluzione dell'ultimo stato multietnico sopravvissuto al XIX secolo.

1. Dati ricavati da BALASSA 1991, p. 25.
2. VENN 1986, p. 11.
3. ISRAELYAN 1995, pp. 169 sg.
4. Dati ricavati da FRIED e SHULTZE 1975.
5. JAMES 1999, p. 11.
6. Per un'analisi della corsa agli armamenti nella seconda metà degli anni settanta, LOTH 1998, pp. 182-85, 191-93.
7. Intervista a Ronald Reagan, 16 ottobre 1981, in *U.S. Government Printing Office* (d'ora in poi GPO), *Weekly Compilation of Presidential Documents*, a cura di Office of the Federal Register

(OFR) e National Archives and Records Administration (NARA), vol. 17 (26 ottobre 1981), pp. 1160 sg.

8. Discorso di R. Reagan, 8 marzo 1983, *ibid.*, vol. 19 (14 marzo 1983), p. 369.
9. Intervista a R. Reagan, 16 ottobre 1981, cit.
10. CZEMPIEL 1989, p. 153.
11. Seduta del Politburo, protocollo del 10 febbraio 1981, in parte pubblicato in «CWIHP-Bulletin», vol. 5 (1995), pp. 121, 134-37.
12. Informazione ai leader del Patto di Varsavia (1 o 2 dicembre 1983), in ZUBOK 2007, p. 275.
13. Intervista a Černenko, in «Washington Post», 17 ottobre 1984.
14. GARTHOFF 1994, pp. 159 sg., 163 sg.
15. Seduta del Politburo, 11 marzo 1985, in REMNICK 1993, p. 520.
16. DOBRYNIN 1995, p. 597.
17. XIX Congresso del Partito comunista sovietico, giugno 1988, in *Wsesojusnaja konferenzija Kommunistitscheskoi partii Sowjetskogo sojusa*, Moskva 1988, pp. 42 sg.
18. Gorbačëv, conferenza stampa, Milano, 1º dicembre 1989, in BIERMANN 1997, p. 344.
19. GORBATSCHOW 1995, p. 723.

Capitolo quarto
Un nuovo ordine mondiale

La fine del conflitto Est-Ovest consentí il «ritorno in Europa», come lo definí con entusiasmo Václav Havel, non solo degli stati integrati fino a quel momento nel blocco orientale, ma anche di stati che, per diverse ragioni, durante la guerra fredda avevano mantenuto la propria neutralità: essi avevano ora la possibilità di partecipare al progetto di unificazione europea. E forze politiche che avevano nutrito forti riserve sul processo di unificazione dell'Europa occidentale a causa della divisione dell'Europa che esso implicava, furono allora indotte a impegnarsi piú a fondo per la democrazia e l'autodeterminazione europee. Da tutto questo il processo di unificazione ricevette un nuovo slancio: era stato avviato prima della fine della guerra fredda, e per il suo carattere pubblico contribuí anche al suo superamento. Nonostante inevitabili crisi e ritardi, grazie ad esso la presenza dell'Europa sulla scena politica internazionale fu rafforzata.

## 1. *Sclerosi e rilancio dell'Europa.*

La creazione del Consiglio europeo non rivitalizzò la dinamica dell'integrazione con la rapidità su cui contavano i suoi promotori. Nella gestione delle conseguenze della crisi petrolifera del 1973-74, ogni paese all'inizio si comportò autonomamente. Dopo la vittoria elettorale del Partito laburista (febbraio 1974), la Gran Bretagna mise ancora una volta in discussione la propria partecipazione alla Cee. Il secondo governo di Harold Wilson pretese sovvenzioni per le regioni strutturalmente deboli e una riduzione degli oneri finanziari comunitari a carico della Gran Bretagna. Fu raggiunto un compromesso, approvato con un referendum nazionale il 5 giugno 1975. La Cee istituí un fondo regionale per promuovere lo sviluppo delle aree piú arretrate dei paesi membri, la cui dotazione finanziaria rimase

tuttavia modesta. Sviluppò inoltre iniziative nei campi della politica industriale, della ricerca e della tecnologia, dell'ambiente e dell'energia, oltre che dell'educazione e della cultura.

Le proposte per ulteriori sviluppi della Comunità che il primo ministro bega Leo Tindemans, per incarico del Consiglio europeo, aveva raccolto e presentato alla fine del 1975, non furono neppure discusse dai capi di stato e di governo dei nove paesi membri. Anche con Valéry Giscard d'Estaing la linea politica della Francia continuò a essere contraria a un ampliamento dei poteri del Parlamento europeo; Helmut Schmidt si oppose all'incremento delle spese della Germania a favore della Comunità; Harold Wilson riteneva di non poter pretendere dal suo elettorato ulteriori impegni per l'Europa. Anche le richieste di adesione, prima della Grecia (1975), quindi della Spagna e del Portogallo (1977), furono viste come un problema non secondario: lo stato di arretratezza economica del paesi del Sud, appena usciti dalla dittatura, minacciava di gravare pesantemente sul bilancio della Comunità, mentre i loro prodotti agricoli rischiavano di compromettere gli equilibri del mercato agricolo europeo.

L'introduzione del Sistema monetario europeo (Sme) il 13 marzo 1979 costituí una pietra miliare nel superamento della «sclerosi europea» (il termine fu coniato alla fine degli anni settanta per descrivere il periodo di stallo nel processo di integrazione). Promosso da Roy Jenkins, presidente della Commissione, e attuato politicamente da Schmidt e Giscard d'Estaing, offriva maggiori incentivi alla creazione di un'unione monetaria e al superamento della stagflazione rispetto al fallito «serpente monetario» del 1972: all'accordo per una oscillazione massima tra le valute del 2,25 per cento, si sommava questa volta l'obbligo per i paesi membri di intervenire sui mercati valutari e di adottare misure per il consolidamento del bilancio nazionale se la loro valuta si fosse avvicinata al tetto massimo di oscillazione. Per garantire l'efficacia dell'intervento si stabilí che ogni paese conferisse il 20 per cento delle riserve nazionali in valuta e in oro a un Fondo europeo per la cooperazione monetaria. Una Unità di conto europea (ECU - European currency unit) assicurava la trasparenza delle transazioni finanziarie dei paesi coinvolti.

Si trattava di un meccanismo che aiutava i paesi con valute deboli come la Francia a combattere l'inflazione e che consentiva alla Repubblica federale tedesca di contenere le spinte alla rivalutazione nate

dall'indebolimento del dollaro statunitense. I paesi della Comunità economica europea avrebbero potuto tornare in questo modo sulla strada della crescita economica e sganciarsi dal dollaro, ma la Gran Bretagna non si associò: il successore di Wilson, James Callaghan, non riteneva né necessaria né praticabile la partecipazione a un meccanismo di coordinamento monetario europeo. All'Italia, paese con una moneta particolarmente debole, fu concessa una banda d'oscillazione piú ampia prima che scattasse l'obbligo di intervenire.

Quanto all'allargamento a sud della Cee, il primo ministro greco, Konstantinos Karamanlis, astenendosi dal chiedere sussidi e dall'insistere su condizioni di favore, ottenne un importante risultato: riuscí a separare la trattativa per l'ingresso della Grecia da quelle per gli altri due paesi, Spagna e Portogallo, e concluderla con successo (maggio 1979). Il 1º gennaio 1981 la Grecia entrò nella Comunità come decimo membro. Dopo l'entrata in carica del nuovo governo, il successore di Karamanlis, il socialista Andreas Papandreou, pretese in forma ultimativa un miglioramento delle condizioni di ingresso: in modo molto poco solidale utilizzò il diritto di veto, di cui disponeva come nuovo membro, per costringere i partner a istituire un «programma mediterraneo integrato» come condizione per l'ingresso di Spagna e Portogallo. Ciò complicò ulteriormente le trattative con i due paesi, già difficili per la concorrenza che essi esercitavano nella produzione agricola e nella pesca. I negoziati con i due stati della penisola iberica si conclusero solo nel giugno 1985 ed entrarono in vigore il 1º gennaio 1986.

L'accordo sull'ingresso della Spagna e del Portogallo si fece attendere cosí a lungo anche perché la Comunità rischiava di non avere piú alcuna disponibilità economica: da un lato, quando il regime di prezzi fissi determinò un'incontrollata sovrapproduzione, i costi per finanziare il Mercato comune agricolo aumentarono a dismisura; dall'altro, Margaret Thatcher, primo ministro conservatore inglese, entrata in carica nel maggio 1979, insistette per una significativa riduzione dei contributi inglesi, destinati al finanziamento unilaterale della discutibile politica agricola. Una soluzione del problema, che avvelenò a lungo i rapporti tra i membri della Comunità, si profilò solo al vertice di Fontainebleau (25-26 giugno 1984): al primo ministro inglese fu concessa una riduzione del 40 per cento del contributo della Gran Bretagna, contro la disponibilità ad aumentare le risorse della Comunità fino all'1,4 per cento dell'imposta sul valore

aggiunto. Le eccedenze nella produzione agricola furono ridotte attraverso l'introduzione delle quote latte (1984), la riduzione dei prezzi fissi (1986) e gli incentivi per la messa a riposo dei seminativi (1988).

Per Kohl e Mitterrand gli accordi di Fontainebleau rappresentavano l'occasione di rilancio dell'unione europea. Erano mossi sia dal comune obiettivo di coinvolgere la Germania, sia dalla preoccupazione per la competitività europea rispetto alla nuova concorrenza asiatica, sia dal disagio nei confronti dell'aggressiva politica americana verso l'Unione Sovietica. Sotto la spinta della bozza di un trattato di Unione Europea che il Parlamento aveva approvato (febbraio 1984) a larghissima maggioranza, a Fontainebleau ottennero il consenso per l'istituzione di un Comitato *ad hoc* sulle questioni istituzionali (Comitato Dooge, perché presieduto dal senatore irlandese James Dooge) che avrebbe dovuto proporre le ulteriori riforme istituzionali da attuare. Fu anche costituito un Comitato per l'«Europa dei cittadini», che avrebbe dovuto elaborare proposte volte a consolidare la presenza della Comunità europea nella vita quotidiana dei suoi cittadini.

In prospettiva, per il successo dell'iniziativa franco-tedesca fu determinante l'elezione di Jacques Delors a presidente della Commissione Europea (1º gennaio 1985). Delors comprese che la politica europea doveva concentrare l'attenzione sulle riforme che erano indiscutibilmente anche nell'interesse della Gran Bretagna: la completa attuazione del mercato interno europeo. L'abbattimento delle barriere commerciali non tariffarie sembrava necessario anche a Margaret Thatcher se gli europei volevano competere alla pari, da un lato con gli Stati Uniti, dall'altro con le nuove potenze economiche dell'Estremo Oriente. Era anche convinta, d'altra parte, che fosse piú semplice abbattere le strutture economiche corporative operando a livello europeo che non agendo da soli a livello nazionale.

Con l'imposizione della scadenza della fine del 1992 per il completamento del mercato interno, Delors mise sotto pressione i governi, e con il *Libro bianco sul mercato interno* (15 giugno 1985), che elencava minuziosamente le 300 misure che si sarebbero dovute adottare a tal fine, creò uno strumento che gli permise di continuare a sollecitarli. Alla pressione determinata dagli unanimi proclami del Parlamento si uní quella degli imprenditori, dei circoli finanziari e di una parte dei sindacati dei lavoratori che insistevano per la realizzazione del mercato interno. Sotto la

spinta di questa doppia sollecitazione, né il premier Thatcher né altri governi euroscettici (Danimarca e Grecia) poterono piú opporsi allo sviluppo della Comunità oltre i limiti del mercato interno. Nella riunione del Consiglio europeo di Milano (28-29 giugno 1985) essi votarono contro la convocazione di una conferenza dei governi per la revisione dei trattati comunitari; ma quando la maggioranza dei membri del Consiglio rimase ferma sulla decisione di convocarla, la minoranza non osò piú boicottarla.

Naturalmente, l'evoluzione della Comunità che prese forma dalla Conferenza dei governi e si tradusse nell'Atto unico europeo (3 dicembre 1985, sottoscritto ufficialmente nel febbraio 1986) non ebbe lo stesso impatto in tutti i paesi. I partecipanti convenivano unanimemente sul fatto che il mercato interno entrasse in vigore il 1º gennaio 1993: ma per quanto riguardava l'unione economica e monetaria c'era un impegno di principio che tuttavia, per l'opposizione non solo del governo inglese ma anche di quello tedesco, non si concretizzò in un programma con scadenze precise. Furono assegnate nuove competenze alla Cee nei campi della tutela ambientale, della ricerca, nel rafforzamento della coesione e nella promozione del dialogo sociale, mentre per la politica estera fu stabilito l'obbligo di consultazioni. Il governo inglese accettò un ampliamento del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio perché solo cosí era possibile attuare il mercato interno. I poteri esecutivi della Commissione furono rafforzati; al Parlamento fu data la facoltà di modificare in determinati ambiti le proposte di legge se il Consiglio non si fosse opposto a maggioranza qualificata.

Nonostante il carattere di compromesso dei nove testi che costituivano l'Atto unico europeo, la sua entrata in vigore (1º luglio 1987) fu un momento sostanziale verso il superamento dello stallo nel progetto di integrazione. Esso mise in moto una dinamica che portò, nel giugno 1989, a un primo passo in direzione dell'unione monetaria, con la decisione sulla libera circolazione dei capitali e l'ingresso della Gran Bretagna e degli stati dell'Europa meridionale nello Sme a partire dal 1º luglio 1990. Helmut Kohl, che – secondo il consiglio dei suoi esperti – intendeva accettare l'unione monetaria solo se vi fosse stato accordo unanime sulle condizioni economiche e sulla politica economica, acconsentí (al Consiglio europeo dell'8-9 dicembre 1989), sotto la spinta di Mitterrand, a convocare una conferenza dei governi per la creazione dell'unione monetaria che avrebbe

dovuto svolgersi solo dopo il dicembre 1990: prima, infatti, doveva vincere le elezioni al Bundestag. La realizzazione dell'unione monetaria era comunque sensibilmente piú vicina.

## 2. *L'Europa dopo la guerra fredda.*

La Comunità economica europea era dunque relativamente pronta ad assumersi i nuovi compiti che le derivavano dal collasso dell'impero sovietico. Ora, essa poteva o doveva assumere nel continente europeo funzioni d'ordine che fino ad allora erano state prerogativa delle grandi potenze e dei loro blocchi. Tra queste funzioni, dopo la riunificazione e il ritiro delle potenze vincitrici, dovevano essere rinnovati gli sforzi per mantenere i tedeschi nell'ambito occidentale; la Comunità si scoprí inoltre di colpo corresponsabile per il buon esito della ripresa economica dei paesi dell'Europa orientale. Contemporaneamente caddero le barriere politiche che avevano impedito ai paesi un tempo neutrali dell'EFTA di associarsi alla Cee, economicamente trainante. L'ascesa degli Stati Uniti al ruolo di unica potenza mondiale poneva con urgenza agli europei il problema di un loro ruolo autonomo sulla scena politica mondiale.

Tra le sfide poste dall'implosione del blocco orientale, quella che la Comunità affrontò al meglio fu l'integrazione della Germania, diventata molto piú grande. Il merito fu soprattutto di Helmut Kohl, il quale nell'indirizzare il processo verso l'unità tedesca (1989-90) comprese la necessità di dissipare i timori dei vicini europei per il futuro ruolo di uno stato semiegemonico nel mezzo dell'Europa, avanzando a passi rapidi verso una piú stretta integrazione della Germania nel contesto europeo. Queste riflessioni ebbero un ruolo anche nel suo assenso alla convocazione di una conferenza dei governi sull'unione monetaria (dicembre 1990). Fu determinante il fatto che Kohl, nei lavori preparatori del Consiglio europeo di Maastricht (9-10 dicembre 1991), avesse accettato un programma per realizzare l'unione monetaria entro il 1997, o al piú tardi il 1999, e si fosse attenuto a questa decisione nonostante le riserve del mondo finanziario e della stessa opinione pubblica tedesca. Il 1º novembre 1993 entrò in vigore il Trattato di Maastricht; il 1º gennaio 2000 fu introdotto l'euro come unica valuta a corso legale nei paesi membri dell'unione monetaria.

Per la costituzione dell'unione monetaria i paesi membri dovettero tuttavia adeguarsi per molti aspetti alle direttive tedesche: era questo l'unico modo per rinunciare al marco come moneta dominante dello Sme. La Banca centrale europea (BCE) fu istituita, sul modello della Bundesbank, come istituzione monetaria indipendente, e per il passaggio all'unione monetaria fu stabilita l'osservanza di criteri oggettivi di convergenza. Per consolidare il proprio bilancio, i partecipanti dovevano impegnarsi anche per il futuro a mantenere il deficit di bilancio entro il limite del 3 per cento del prodotto interno lordo e a non lasciar crescere il debito pubblico oltre il 60 per cento del pil. Gran Bretagna e Danimarca si riservarono fino all'ultimo momento di decidere se partecipare all'unione monetaria, e alla fine conservarono la propria moneta.

Di fronte alle nuove sfide, Kohl ritenne necessario andare oltre le riforme decise nell'Atto unico europeo sul rafforzamento della cooperazione politica e degli organi della Comunità. Il 18 aprile 1990 presentò, insieme a Mitterrand, la richiesta di convocare una nuova conferenza dei governi che avrebbe dovuto elaborare un trattato sull'unione politica. Kohl e Mitterrand volevano «rafforzare la legittimazione democratica dell'Europa, rendere piú efficienti le sue istituzioni; assicurare l'unità e la coerenza d'azione dell'Unione in campo economico, monetario e politico; stabilire e attuare concretamente una politica estera e della sicurezza comune» [1].

Nonostante il sostegno del tandem franco-tedesco, questo ambizioso programma poté essere attuato solo al prezzo di pesanti rinunce. Sul piano istituzionale, con il Trattato di Maastricht vennero estese le decisioni a maggioranza nel Consiglio e ampliati i poteri del Parlamento; fu istituito un Comitato delle Regioni con poteri puramente consultivi; furono rafforzati i poteri della Corte di giustizia e della Corte dei conti europee e introdotta la cittadinanza europea. Nel trattato, ora definito Trattato sull'Unione Europea, accanto alle decisioni relative all'unione economica e monetaria, furono istituite nuove competenze nei campi dell'educazione, della cultura, dell'assistenza sanitaria, della tutela dei consumatori e delle politiche sociali; furono estese le competenze nelle politiche della ricerca e ambientale e fu creato un Fondo di coesione attraverso cui venivano sovvenzionati i progetti sull'ambiente e i trasporti nelle regioni con infrastrutture deboli.

Al di là degli accordi comunitari, nel campo del coordinamento della cooperazione tra governi furono mantenute la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), per la cui attuazione fu istituito un Comitato politico dei direttori dei ministeri degli Esteri, e la collaborazione nel campo della giustizia e degli interni. I trattati sull'Unione e questi due ambiti di cooperazione tra governi, rispetto ai quali la Commissione aveva un potere d'intervento limitato e il Parlamento solo un potere consultivo, diventarono parti costitutive dell'«Unione Europea»; all'UEO, come «parte integrante» dell'Unione, fu affidato il compito di adottare decisioni e azioni che avessero «implicazioni nel settore della difesa»[2]. L'ampliamento delle attività comunitarie generò una maggiore complessità delle regole a livello europeo; mentre il potenziamento dei compiti del Parlamento non tenne il passo con la crescita delle competenze del Consiglio, acuendo in tal modo il deficit di legittimazione della Comunità europea.

Nell'ambito della politica estera e della sicurezza, il Trattato di Maastricht vide una rapida crescita delle «dichiarazioni politiche» della Comunità, alle quali non corrispondeva tuttavia una maggior capacità d'azione. Kohl e Mitterrand annunciarono quindi (ottobre 1991) la costituzione di un Corpo d'Armata franco-tedesco, preparando cosí il terreno per il superamento della tradizionale distanza tra la Francia e la Germania nella politica della sicurezza. Quando all'iniziativa si associarono anche Belgio, Spagna e Lussemburgo, fu istituita l'unità militare multilaterale definita «Eurocorps» (novembre 1995), che comprendeva oltre cinquantamila soldati e il cui quartier generale aveva sede a Strasburgo. Per risolvere le insufficienze delle regole di Maastricht nel Trattato sull'Unione del 1991-92 fu convocata un'ulteriore conferenza dei governi, che nel Trattato di Amsterdam (2 ottobre 1997) istituí il ruolo di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, introdusse il voto a maggioranza per le decisioni operative e conferí al segretariato generale funzioni di pianificazione strategica e di valutazione e un meccanismo di allerta veloce.

Oltre a ciò, il Trattato di Amsterdam comportò un ampliamento dei poteri del Parlamento nelle decisioni comuni e un rafforzamento dei poteri del presidente della Commissione, la cui nomina era soggetta alla ratifica del Parlamento. Parti sostanziali delle delibere sulla cooperazione negli ambiti della giustizia e della politica interna, nonché i protocolli sociali del

Trattato di Maastricht, furono incorporati nel Trattato sull'Unione. Furono integrati anche gli accordi di Schengen, che sostituivano i controlli doganali all'interno della Comunità con un sistema di informazioni a livello centrale e con controlli comuni delle frontiere esterne. Furono ampliati i poteri dell'autorità di polizia europea, Europol, e furono presi nuovi provvedimenti sulla politica sanitaria e ambientale e sui diritti dei consumatori.

L'ingresso nell'UE degli stati prima appartenenti all'EFTA fu relativamente poco problematico. L'Austria aveva proposto la propria candidatura già nel giugno 1989, seguita nel giugno 1991 dalla Svezia, nel 1992 da Finlandia, Svizzera e Norvegia. Mentre la richiesta della Svizzera fu congelata (dicembre 1992) in seguito al risultato negativo di un referendum sull'ingresso nello spazio economico formato dall'UE e dall'EFTA, nel gennaio 1993 iniziarono i negoziati per l'ingresso degli altri stati appartenenti all'EFTA. Nel giugno 1994 i negoziati si conclusero e gli accordi entrarono in vigore il 1º gennaio 1995. La Norvegia, d'altra parte, non entrò: come era già successo nel corso dei primi negoziati del 1972-73, la ratifica dell'accordo fu respinta da un referendum. Dall'Europa dei dodici nacque cosí solo un'Europa dei quindici.

Cartina 3. L'ampliamento dell'Unione Europea (1952-2013).

L’ingresso dei paesi che fino al 1990 facevano parte del blocco orientale si rivelò molto piú complesso. Mentre Gran Bretagna, Danimarca e la stessa Germania spingevano per un allargamento piú rapido possibile a Est per

interessi strategici ed economici, la Francia, i paesi del Benelux e gli stati dell'Europa meridionale, che ricevevano sovvenzioni dal Fondo di coesione, lo vedevano tutt'al piú come un progetto per la generazione successiva. La Comunità europea si limitò quindi in un primo tempo a promuovere le riforme politiche ed economiche nei paesi dell'Europa centrale e orientale. Ciò avvenne attraverso il programma Poland and Hungary Assistance for Restructuring of the Economy - PHARE, avviato nell'autunno 1989 per mezzo di crediti della Banca europea per gli investimenti, con la fondazione nel 1991 della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e infine tramite accordi con associazioni che avrebbero dovuto promuovere la modernizzazione delle precedenti economie socialiste di stato attraverso una liberalizzazione asimmetrica. Nell'ottobre 1991 furono conclusi i primi accordi con Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia, seguite nel 1996 da Romania, Bulgaria, Slovenia e dagli stati baltici.

Solo con la sessione del Consiglio europeo di Copenaghen (giugno 1993) si aprí, per i paesi dell'Europa centrale e orientale, una concreta prospettiva di adesione. Nella riunione del Consiglio di Essen (dicembre 1994), su iniziativa di Kohl fu decisa una «strategia di pre-adesione» sostenuta finanziariamente, che avrebbe dovuto aiutare i paesi candidati a prepararsi all'integrazione instaurando con l'Europa un dialogo strutturato. Tre anni dopo, in Lussemburgo, il Consiglio europeo prese la decisione di avviare trattative con quei candidati che, secondo il voto della Commissione, si avvicinavano ai criteri stabiliti per l'integrazione. Oltre a Cipro, che aveva fatto richiesta di adesione già nel 1990, si trattava di Ungheria, Polonia, Repubblica ceca, Estonia e Slovenia. Con altri aspiranti furono condotti colloqui preliminari a partire dall'aprile 1998.

### 3. *L'Europa dei 27.*

Solo alle soglie del nuovo millennio si manifestò un maggior dinamismo in quei settori nei quali negli anni novanta le iniziative erano state piú deboli. Questo si deve in gran parte al realismo nella politica europea adottato dalla Gran Bretagna con l'entrata in carica di Tony Blair (1997) e

alla maggiore esperienza del presidente francese Jacques Chirac e del cancelliere tedesco Gerhard Schröder.

La Commissione Europea, entrata in carica nel settembre 1999 sotto la presidenza di Romano Prodi, condusse i negoziati con i paesi candidati con molta piú decisione; i lavori furono condotti dall'ufficio di un commissario *ad hoc* per l'allargamento, Günter Verheugen. Nel dicembre 1999, a Helsinki, il Consiglio europeo decise di avviare i negoziati con Lettonia, Lituania, Repubblica slovacca, Romania, Bulgaria e Malta. Fu fissata una nuova conferenza intergovernativa per febbraio 2000, che entro la fine dell'anno avrebbe dovuto stabilire le premesse istituzionali per l'ingresso dei nuovi stati membri. Al vertice di Nizza del 7-8 dicembre 2000 furono create le nuove regole per la distribuzione dei seggi nel Parlamento europeo e per il peso dei voti nel Consiglio dei ministri nell'Unione a 27, quindi fu introdotta una nuova procedura per la determinazione della maggioranza qualificata: nella Commissione ciascun paese sarebbe stato rappresentato in futuro da un solo commissario. Allo stesso tempo si decise che i negoziati per l'adesione si sarebbero conclusi possibilmente entro la fine del 2002, cosicché l'integrazione potesse essere completata nella primavera del 2004: quindi i cittadini dei nuovi stati membri avrebbero partecipato alle elezioni per il Parlamento europeo del giugno 2004.

Questo ambizioso piano poté essere realizzato grazie anche all'abilità di Verheugen come negoziatore. Con gli stati dell'Europa centrale e orientale furono stipulati molti accordi transitori, validi per periodi fra i tre e i dodici anni. Per consentire i trasferimenti finanziari ai nuovi stati membri fu elaborato un complicato compromesso. Il 16 aprile 2003, ad Atene, fu quindi sottoscritto il trattato per l'ingresso di dieci stati: Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Slovenia, Lettonia, Estonia, Lituania, Cipro e Malta. I trattati, ratificati in tempo utile in tutti gli stati membri dell'Unione allargata, entrarono in vigore il 1º maggio 2004. La Bulgaria e la Romania, che si dibattevano tra grosse difficoltà, seguirono il 1º gennaio 2007.

Dal punto di vista delle riforme istituzionali, nel Trattato di Nizza – sottoscritto ufficialmente il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 26 febbraio 2003 – si poté invece raggiungere solo un risultato minimo. Dato che, a differenza di Kohl e Mitterrand, nei lavori preparatori della conferenza Schröder e Chirac non riuscirono ad accordarsi su una posizione

di comune interesse, fu sí concordata l'estensione delle votazioni a maggioranza e dei diritti di partecipazione del Parlamento, ma senza che da ciò emergesse un progetto coerente. Secondo le disposizioni del Trattato di Nizza, le decisioni nel Consiglio potevano essere prese sulla base di quattordici diverse procedure, mentre quelle che coinvolgevano il Parlamento ne prevedevano undici. I processi decisionali divennero sempre piú opachi e fu sempre piú difficile determinare le responsabilità.

L'opinione pubblica, che si attendeva progressi sostanziali grazie all'appello di Joschka Fischer, il ministro degli Esteri tedesco, in favore di un trattato costitutivo per la creazione di una federazione europea, fu molto critica nei confronti del Trattato di Nizza. A Nizza, Schröder riuscí a ottenere l'assenso per la convocazione di una conferenza dei governi nel 2004 che doveva essere preparata coinvolgendo il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali e la società civile. Chirac si convinse a elaborare, in preparazione della conferenza, una posizione comune con il governo tedesco, e Guy Verhofstadt, primo ministro belga, come presidente del Consiglio europeo ottenne che alla Convenzione sul futuro dell'Europa, istituita dal Consiglio europeo di Laeken (14-15 dicembre 2001), fosse conferito il mandato per una proposta di ulteriore sviluppo dell'UE.

Poiché gran parte dell'opinione pubblica si aspettava i risultati auspicati da Fischer, la Convenzione lavorò in quella direzione. Il risultato fu la presentazione (20 giugno 2003) di un Progetto di trattato per la costituzione dell'Europa, che prevedeva sostanziali progressi verso una maggiore trasparenza ed efficienza: ampia convergenza, di norma, tra le decisioni a maggioranza assunte dal Consiglio e le codecisioni del Parlamento; istituzione di un ministro degli Affari Esteri dell'UE; trasformazione della posizione di presidente del Consiglio, che non poteva essere contemporaneamente capo di governo di uno dei paesi membri. I capi di stato e di governo approvarono questo progetto (18-19 giugno 2004) a Bruxelles, dopo alcune concessioni alle esigenze di rappresentanza della Spagna e della Polonia.

La politica estera e di sicurezza comune ricevette nuovo vigore dalla proposta di Blair di creare una forza di reazione rapida, discussa per la prima volta in un incontro informale del Consiglio europeo a Pörtschach, in Austria (ottobre 1998). Coerentemente con l'intesa tra Blair e Chirac, nella riunione del Consiglio di Helsinki (dicembre 1999), fu decisa la

costituzione, entro il 2003, di una forza militare europea di intervento di 60 000 uomini. Un anno dopo, al vertice di Nizza, la maggior parte delle istituzioni dell'UEO furono inglobate nell'Unione Europea. Javier Solana, il primo Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, assunse anche il ruolo di segretario generale dell'UEO. Il Comitato politico per la politica estera e di sicurezza comune fu trasformato in Comitato politico e di sicurezza (CPS), al quale rispondeva anche un Comitato militare.

A causa delle conclamate divergenze per l'intervento statunitense in Iraq, nella riunione del Consiglio di Bruxelles del 12-13 dicembre 2003 i capi di stati e di governo concordarono una strategia comune finalizzata a mantenere la sicurezza nel territorio europeo e nei paesi confinanti e a un effettivo multilateralismo nei rapporti internazionali. Con il Trattato sulla Costituzione europea (giugno 2004) essi si impegnavano a «migliorare progressivamente le loro capacità militari» e a perseguire «una politica di difesa comune dell'Unione»[3]. La sostituzione dell'Alto rappresentante con un ministro per gli Affari Esteri dell'Unione, prevista dalla Costituzione, aprí la strada alla prospettiva di un corpo diplomatico comune. Per gli stati membri che volevano sottoscrivere impegni piú vincolanti verso l'integrazione militare fu prevista una forma di «cooperazione strutturata» all'interno dell'Unione.

L'attuazione del Trattato sulla Costituzione si scontrò tuttavia con difficoltà impreviste. In Francia (ai primi di maggio) e nei Paesi Bassi (inizio giugno 2005) la maggioranza dei voti si espresse contro la sua ratifica. La cancelliera tedesca Angela Merkel e il presidente francese Nicolas Sarkozy presero l'iniziativa di modificare la lettera del trattato per renderlo accettabile agli elettori di orientamento nazionalistico. In seguito a un nuovo incontro intergovernativo, il Consiglio europeo (12 dicembre 2007) licenziò un trattato modificato in questo senso; ma prima che potesse entrare in vigore (1º dicembre 2009), dovette superare un'altra bocciatura referendaria da parte irlandese, concedendo ulteriori garanzie volte a conservare le competenze degli stati nazionali. Ancora una volta, la complessità della costruzione europea costituiva il suo vero tallone d'Achille.

## 4. *I limiti della superpotenza.*

In seguito al collasso dell'impero sovietico e al discredito dell'ideologia comunista che lo aveva tenuto unito, alla fine del XX secolo gli Stati Uniti rimasero l'unica superpotenza sulla scena. Il loro sistema economico si era dimostrato superiore e, grazie al rapido ed efficace sfruttamento delle nuove tecnologie dell'informazione, si assicurarono ancora una volta un enorme vantaggio nella crescita economica globale. I valori politici della democrazia occidentale, per la cui affermazione la politica statunitense si era battuta con alterne fortune, ebbero un'eco positiva oltre i confini del rivale sovietico di un tempo e incoraggiarono in molti paesi la disponibilità ad affidarsi alla guida americana. Nello sviluppo della tecnologia militare gli Stati Uniti avevano acquisito nel frattempo un vantaggio incolmabile, e il fatto di continuare a investire negli armamenti consentí loro di rimanere la potenza militare guida a livello mondiale. Nel 1998 la loro quota del bilancio globale degli armamenti era ancora del 35 per cento, mentre la quota della Federazione russa era appena un decimo di quella americana[4]. In questa situazione il tentativo di esportare il modello democratico con la forza delle armi era prevedibile; era tuttavia destinato a fallire miseramente e a rendere evidenti i limiti della superpotenza.

La superiorità tecnologica degli Stati Uniti si manifestò con straordinaria evidenza quando Ṣaddām Ḥusayn, presidente dell'Iraq, attaccò il confinante emirato del Kuwait (agosto 1990). Due anni dopo la fine della sanguinosa ma irrisolta guerra contro l'Iran, il dittatore di Baghdad ritenne che il modo migliore per recuperare i debiti di guerra e placare le agitazioni interne estendendo il suo potere nella regione del golfo consistesse nella conquista del piccolo stato petrolifero costiero. Il presidente americano George Bush decise di intervenire: in primo luogo perché con l'occupazione del Kuwait la quota irachena delle riserve di petrolio mondiali raggiungeva il 20 per cento e Ṣaddām minacciava di acquisire in questo modo una pericolosa posizione di forza; in secondo luogo perché la guerra offriva l'opportunità di rafforzare la leadership degli Usa nella tutela della pace mondiale. Di fatto, i quindici membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite condannarono all'unanimità l'aggressione irachena; anche Gorbačëv approvò le sanzioni e l'operazione militare, che ebbe inizio il 17 gennaio

1991, alla scadenza dell'ultimatum, con il bombardamento dei sistemi di difesa iracheni.

La coalizione dei circa trenta stati che Bush aveva raccolto contro l'Iraq si aspettava una guerra lunga e sanguinosa; ma grazie alla superiorità dell'equipaggiamento e all'abile strategia, i 790 000 soldati delle forze di terra (di cui 540 000 americani e 250 000 alleati), al comando del generale Norman Schwarzkopf, riuscirono a cacciare dal Kuwait le truppe irachene nell'arco di cento ore. Le operazioni di terra, iniziate il 24 febbraio, vennero fermate da Bush già il 27, per non dare l'impressione di un'aggressività spropositata. Ṣaddām riuscí quindi a rimanere al potere in Iraq, mentre negli Stati Uniti si diffondeva una nuova consapevolezza che faceva dimenticare il trauma del Vietnam e l'umiliazione della crisi degli ostaggi in Iran.

La diplomazia statunitense sfruttò la vittoria nel golfo per accelerare il processo di pace in Medio Oriente. Il segretario di Stato, James Baker, dopo un fitto giro diplomatico delle capitali, riuscí a riunire a Madrid per una conferenza di pace i rappresentanti di Israele, Siria, Giordania e Libano (ottobre 1991). I rappresentanti dell'Olp presero parte ai negoziati come membri della delegazione giordana. Sulle prime le trattative non produssero risultati ma quando Yitzhak Rabin, capo del Partito laburista, vinse le elezioni in Israele (giugno 1992), furono avviate trattative segrete tra i rappresentanti di Israele e dell'Olp in una abitazione di campagna vicino a Oslo. Gli accordi raggiunti in quella sede furono sottoscritti a Washington alla presenza del presidente Bill Clinton (13 settembre 1993). In sostanza, Rabin e il leader dell'Olp, Yāsser ‘Arafāt, si accordarono sul passaggio della striscia di Gaza e della città di Gerico all'Autorità nazionale palestinese (Anp). Un successivo accordo («Oslo 2», settembre 1995) stabilí di estendere il controllo dell'Autonomia palestinese su altre sei città e 450 villaggi in Cisgiordania, circa un quarto dei territori conquistati nel 1967.

Era cosí tracciata la strada per la soluzione del conflitto mediorientale attraverso la costituzione dei due stati ma, per vedere ulteriori progressi in questa direzione, si sarebbe dovuto attendere a lungo: nel novembre 1995 Rabin fu assassinato da un fanatico religioso e nel maggio 1996 il partito del Likud tornò al governo. Contrariamente a quanto era stato concordato, Israele continuò a rimandare il ritiro delle proprie truppe dai territori palestinesi, mentre l'ampliamento delle colonie israeliane nei territori

occupati mise ‘Arafāt sotto una crescente pressione. Alla fine di settembre del 2000 iniziò una nuova ondata di disordini nelle città palestinesi, di attacchi ai coloni ebrei e di attentati suicidi. L’esercito israeliano reagí con la sistematica distruzione delle infrastrutture palestinesi e con l’uccisione mirata degli estremisti palestinesi. ‘Arafāt fu messo piú volte agli arresti e nel marzo 1992 il suo quartier generale di Ramallah fu praticamente raso al suolo. Non fu possibile ottenere una duratura sospensione del conflitto né da parte israeliana né da parte palestinese e, sotto la spinta delle forze piú estremiste, la dirigenza palestinese non accettò di riconoscere lo stato di Israele. Nel 2006 Israele si ritirò dalla striscia di Gaza, ma allo stesso tempo continuò a inglobare nel territorio israeliano interi settori della Cisgiordania e di Gerusalemme Est.

Dopo un’iniziale riluttanza, gli Stati Uniti si impegnarono con maggior decisione per una soluzione dei conflitti etnici nella ex Jugoslavia. Lo stato multietnico guidato da Tito fino alla sua morte (maggio 1980) incominciò a dissolversi quando capi di partito come il serbo Slobodan Milošević capirono di poter utilizzare le suggestioni nazionalistiche come mezzo per affermare il proprio potere dopo il discredito in cui era caduta l’ideologia comunista. Nel giugno 1991 la Slovenia e la Croazia si staccarono dalla federazione jugoslava, a ottobre anche la Bosnia Erzegovina e a novembre la Macedonia. Dopo un rapido intervento in Slovenia, l’esercito federale a guida serba si ritirò; in Croazia fu concordato l’armistizio (2 gennaio 1992) solo quando l’esercito prese il controllo delle enclave serbe e la popolazione croata che vi abitava fu espulsa. Mentre la Forza di protezione dell’Onu sorvegliava il rispetto della tregua in Croazia, i serbi attaccarono la Bosnia. I serbi di Bosnia, sotto la guida di Radovan Karadžić, diedero inizio alla «pulizia etnica» nei territori controllati da loro. Dalla primavera del 1993 anche i croati di Bosnia procedettero ad azioni di pulizia etnica contro la popolazione musulmana.

La comunità internazionale assistette a lungo impotente ai genocidi. Il mandato della Forza di protezione dell’Onu fu esteso alla Bosnia Erzegovina ma essa non fu in grado di imporre le zone demilitarizzate stabilite dal Consiglio di sicurezza a protezione dei diversi gruppi etnici, e divenne essa stessa ostaggio dei serbi. Dopo aver pattuito (marzo 1994) una tregua tra croati e musulmani, nell’estate 1995 l’amministrazione Clinton avviò l’offensiva contro l’aggressore serbo. L’esercito croato fu aiutato a

riconquistare i territori persi nel 1991; alla fine di agosto iniziarono due settimane di attacchi aerei mirati della Nato contro le postazioni serbe in Bosnia Erzegovina. A ottobre i serbi accettarono l'armistizio concordato con la mediazione americana; la Conferenza di pace di Dayton (Ohio), portò all'accordo di pace del 14 dicembre 1995, che prevedeva la scissione della Bosnia nella Federazione croato-musulmana e nella Repubblica serba. L'attuazione degli accordi di pace fu affidata a una forza internazionale di pace di 60 000 uomini sotto comando Nato e con la partecipazione di unità russe.

Figura 12.
Petrovo Selo (Serbia): cimitero con 76 tombe numerate in cui sono sepolti i resti degli albanesi sterminati nel 1999.

Nel Kosovo, originariamente una provincia autonoma della Serbia, fu creato all'inizio del 1998, dalla popolazione in maggioranza albanese, un «esercito di liberazione», contro il quale, da marzo, intervenne la polizia

serba con espulsioni di massa e massacri della popolazione civile; ben presto centinaia di migliaia di albanesi presero la via della fuga. Anche in questo caso la comunità internazionale cercò all'inizio di mediare. Quando il governo serbo si rifiutò di sottoscrivere un accordo di pace (marzo 1999), la Nato reagí con attacchi aerei alle postazioni serbe, provocando tuttavia inizialmente solo un inasprimento del conflitto in territorio kosovaro. Solo quando Clinton (fine maggio) decise l'invio di truppe di terra, Milošević si piegò. Il 9 giugno 1999 fu sottoscritto un accordo che prevedeva il ritiro dei serbi e l'invio di un contingente di pace della Nato. La provincia fu posta – ufficialmente in via transitoria – sotto l'amministrazione dell'Onu. Nove anni piú tardi (febbraio 2008), dopo altri conflitti e dopo che nel 2006 anche il Montenegro si era separato dalla Serbia, il Kosovo dichiarò la propria indipendenza.

## 5. *La trasformazione della Nato.*

I successi delle missioni militari in Bosnia Erzegovina e in Kosovo contribuirono al superamento della crisi in cui si trovava la Nato dopo il collasso del Patto di Varsavia. L'idea, inizialmente poco condivisa, di condurre operazioni di pace anche al di fuori dei confini dell'Alleanza si era rivelata valida e le aveva aperto nuove prospettive. A ciò si aggiungeva la maggiore capacità di riconoscere i pericoli per la sicurezza comune al di fuori del tradizionale ambito di intervento e di assumersi anche la responsabilità della sicurezza dei nuovi vicini europei. Nel 1997 furono invitate a entrare nell'Alleanza Atlantica Polonia, Repubblica ceca e Ungheria; nel marzo 1999 questo primo allargamento a Est della Nato fu completato. Le preoccupazioni della Russia per questo passo furono compensate attraverso l'istituzione (marzo 1997) del Consiglio Nato-Russia, che offriva alla Federazione russa la prospettiva di «consultazioni e cooperazione permanenti» [5].

Il Consiglio Nato-Russia non placò l'irritazione russa per l'intervento della Nato in Kosovo. Quando il governo di Mosca si oppose alla missione militare contro i serbi, i governi della Nato decisero l'intervento anche in assenza del mandato dell'Onu. Fu proprio la Russia, tuttavia, che convinse il governo serbo-jugoslavo ad accettare l'armistizio del 9 giugno.

L’avvicinamento della Russia alla Nato nel suo nuovo ruolo riprese forza dopo gli attacchi dell’11 settembre 2001, da parte dei terroristi islamici, al World Trade Center di New York e al Pentagono, nei quali trovarono la morte circa tremila persone. La Russia e i paesi della Nato si trovarono esposti a un nuovo tipo di minaccia comune da parte della rete terroristica globale di al-Qā‘ida, un’organizzazione jihadista (combattenti della guerra santa) nata dalla guerra contro i sovietici in Afghanistan. Contro questa minaccia era necessario organizzare una difesa comune. Nel maggio 2002 si decise di trasformare il Consiglio Nato-Russia in un organismo con poteri decisionali sui problemi della sicurezza comune. Il secondo allargamento a Est della Nato, deciso nel novembre 2002 e completato il 1º aprile 2004, poté essere attuato senza compromettere i rapporti con la Federazione russa. Con l’ingresso nella Nato di Estonia, Lettonia, Lituania, Bulgaria, Romania, Repubblica slovacca e Slovenia i membri salirono a 26.

Contemporaneamente, l’impensabile attacco terroristico ai simboli della potenza americana spinse gli alleati europei a una piú risoluta solidarietà con gli Stati Uniti: il 12 settembre 2001 la Nato fece appello per la prima volta alla clausola di difesa collettiva (articolo 5 del Trattato istitutivo). Ricognitori della Nato aiutarono gli Stati Uniti a pattugliare lo spazio aereo americano; per prepararsi a ulteriori conflitti si stabilí di adeguare le strutture di difesa nazionali alle nuove sfide e di istituire una Forza di risposta rapida della Nato. Importanti membri della Nato – come Gran Bretagna, Germania e Italia – presero parte alla campagna militare contro il regime dei talebani in Afghanistan, che offriva ai guerriglieri di al-Qā‘ida il principale sostegno territoriale. In seguito agli attacchi aerei americani (7 ottobre 2001) il regime dei talebani fu rapidamente rovesciato. Una conferenza delle Nazioni Unite al castello di Petersberg, presso Bonn, decretò la nascita di un governo transitorio guidato da Hamid Karzai (inizio di dicembre), dipendente comunque per diversi anni dalla protezione delle truppe di pace della Nato.

Il governo di George W. Bush non concepí la guerra al terrorismo come un problema di rilevanza collettiva. La sua priorità era decidere autonomamente come condurla: cioè, come una guerra globale per la libertà e la democrazia, per la quale qualunque sostegno era ben accetto ma che gli Stati Uniti avrebbero condotto se necessario anche da soli. Dopo la caduta del regime dei talebani, nel mirino degli Stati Uniti entrarono altri tre «stati

canaglia», come li chiamò Bush, contro i quali si riprometteva di intervenire: la Corea del Nord, l'Iran e l'Iraq. Con la motivazione che Ṣaddām Ḥusayn stava per produrre armi di distruzione di massa, che intendeva mettere a disposizione anche dei terroristi, il primo obiettivo che Bush perseguí fu un cambiamento di regime in Iraq. Benché un'ispezione delle Nazioni Unite non fosse stata in grado di produrre nessuna prova del possesso di queste armi né del tentativo di produrle, un'armata americana attaccò l'Iraq (20 marzo 2003). Il 9 aprile fu conquistata Baghdad e il 1º maggio Bush dichiarò terminata la «fase principale dei combattimenti».

In questa guerra gli Stati Uniti furono appoggiati da una «coalizione dei volonterosi» che comprendeva alleati della Nato – come Gran Bretagna, Italia, Spagna e Polonia – ma anche l'Australia. Il presidente francese Jacques Chirac e il cancelliere tedesco Gerhard Schröder, insieme al presidente russo Vladimir Putin, contestarono categoricamente questo intervento contrario al diritto internazionale. Tanto piú che non vennero alla luce né armi di distruzione di massa né legami con la rete terroristica di al-Qā'ida; al contrario, il brutale comportamento dei soldati americani diede nuova linfa al terrorismo. Dopo la caduta di Ṣaddām non si riuscí in alcun modo a instaurare un governo stabile in Iraq, e per molti anni le truppe d'occupazione dovettero combattere contro le missioni e gli attacchi terroristici delle milizie sciite. Stime dell'estate 2008 valutavano tra 150 000 e un milione le vittime irachene, mentre gli Stati Uniti contavano piú di 4000 soldati morti e 10 000 feriti gravi.

Il tentativo di Bush di sfruttare la paura diffusa di un mondo indifeso di fronte al terrorismo islamico per ristabilire l'egemonia unilaterale della superpotenza americana finí quindi per incentivare le tendenze multipolari. La reputazione degli Stati Uniti fu gravemente compromessa, tanto piú quando si seppe che soldati americani non si facevano scrupolo di torturare i prigionieri iracheni e che sospetti di terrorismo delle piú varie provenienze venivano trattenuti a tempo indeterminato, senza garanzie giuridiche né regolare processo, nella base statunitense extraterritoriale di Guantánamo, a Cuba. Nel corso del secondo mandato di Bush il governo perse credibilità anche di fronte all'opinione pubblica interna. Attacchi alla Corea del Nord o all'Iran erano ormai fuori discussione, anche se la questione iraniana era costantemente oggetto di dibattito nei colloqui con gli alleati europei. Il successore di Bush, Barack Obama, inaugurò la sua presidenza (gennaio

2009) annunciando un piano di ritiro delle truppe americane dall'Iraq; mentre con gli alleati europei concordò un piano per portare a termine la missione in Afghanistan.

La perdita di credibilità degli Stati Uniti nel primo decennio del XXI secolo si accompagnò a un rafforzamento della posizione europea all'interno della Nato. Ciò emerse con evidenza nell'agosto 2008, quando il presidente della Georgia, Mikheil Saakashvili, attaccò le province dell'Abcasia e dell'Ossezia del Sud, politicamente vicine alla Russia, per sollecitare la decisione della Nato sull'ingresso del suo paese nell'alleanza militare. Quando il governo russo reagí inviando truppe in Georgia, fu Nicolas Sarkozy, presidente in carica del Consiglio europeo, a intervenire come mediatore per un armistizio, non il presidente americano. Il 15 agosto riuscí a ottenere da Saakashvili e dal nuovo presidente russo, Dmitrij Medvedev, la firma di un accordo che prevedeva il ritiro delle truppe russe e il ritorno delle truppe georgiane nelle loro guarnigioni. L'autonomia dell'Abcasia e dell'Ossezia del Sud era ormai fuori discussione. Contemporaneamente scomparí dall'agenda della Nato anche l'ingresso della Georgia, già piú volte rifiutato dagli europei, mentre la questione dell'ingresso dell'Ucraina fu accantonata.

Il rafforzamento della posizione europea all'interno della Nato comportò anche una diversa considerazione dell'Alleanza da parte degli Stati Uniti. Dalla disfatta di Bush nella sua missione di «guerra al terrorismo», il governo americano trasse la conclusione che la difesa dagli attacchi terroristici e la tutela delle vie di approvvigionamento potevano avere successo solo con la collaborazione materiale e morale degli alleati europei. Con il discorso del 24 luglio 2008 al Tiergarten di Berlino, durante la campagna elettorale, Obama chiese apertamente il sostegno europeo, ottenendone la piena disponibilità. La critica, condivisa in tutta Europa, della crociata unilaterale di Bush non sfociò in un rinnovato anti-americanismo ma in una rafforzata disponibilità ad assumersi responsabilità internazionali.

Ciò fu chiaro quando gruppi di ribelli armati iniziarono la loro lotta contro il dittatore libico Muammar Gheddafi (primavera 2011). Sarkozy chiese subito un intervento militare in aiuto dei ribelli. Fu sostenuto in questa richiesta dal primo ministro inglese, David Cameron, ma non dalla

cancelliera tedesca Angela Merkel. Quando l'11 marzo il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite decise di sostenere i ribelli con attacchi aerei contro le truppe di Gheddafi e le infrastrutture libiche, entrarono in azione in prima linea formazioni francesi e inglesi. Gli Stati Uniti si limitarono a fornire sostegno tecnico nell'ambito del coordinamento Nato. In agosto, il regime di Gheddafi cadde e a Tripoli fu instaurato un Consiglio nazionale di transizione.

La rivolta contro Gheddafi fu parte di un movimento di protesta e rivoluzionario contro i regimi autoritari del mondo arabo: partito dalla Tunisia, si estese a diversi paesi del Maghreb e del Vicino Oriente. In Tunisia esso sfociò nella caduta del presidente Zine el-Abidine Ben Ali (14 gennaio 2011); in Egitto l'11 febbraio si dimise il presidente Ḥosnī Mubārak, al potere da lunghissimo tempo; nello Yemen, il presidente ʻAli Abd Allāh Sālih, dopo mesi di proteste e di scontri armati, sottoscrisse un accordo che prevedeva il passaggio del potere al vicepresidente Abd Hadi (novembre). Anche in Marocco, in Algeria e in Giordania dalle proteste nacquero nuovi governi e processi di riforma; nel Bahrein e in Arabia Saudita le agitazioni furono invece subito represse. In Siria scoppiò una guerra civile in cui, all'inizio del 2013, erano morte piú di 70 000 persone. La Primavera Araba poneva quindi all'Europa nuove sfide nell'elaborazione di una strategia mediterranea.

## 6. *L'ascesa della Cina.*

Allo sviluppo della partnership euro-americana e di un fronte comune per affrontare le sfide emergenti dall'Asia corrispondeva la sempre piú stretta interdipendenza tra le economie dei due continenti. Forti di scambi commerciali e investimenti bilaterali che, nel 2007, ammontavano a quasi 4000 miliardi di euro, le economie degli Stati Uniti e dell'UE, ciascuna delle quali sviluppava circa 13 000 miliardi di euro e, insieme, quasi la metà dell'intera economia mondiale, erano legate tra di loro piú che mai nel passato. Allo stesso tempo, la Cina cresceva fino a diventare il secondo partner commerciale degli Usa dopo il Canada, rafforzando cosí l'importanza dello spazio economico asiatico per l'economia americana. Il volume dei commerci tra gli Stati Uniti e l'Asia era anche maggiore degli

scambi euro-americani, mentre l'ammontare degli investimenti reciproci rimaneva sensibilmente inferiore.

L'ascesa della Cina a ruolo di «paese àncora» (*Ankerland*) di rilevanza globale[6] era il risultato di un lungo processo attraverso il quale Deng Xiaoping, dopo la morte di Mao (settembre 1976), cercava di portare il paese, oltre le aberrazioni della Grande rivoluzione culturale, su una strada piú pragmatica. Deng non si limitò a ripristinare un efficace sistema educativo e la sua diffusione di massa, ma attuò anche riforme economiche che miravano a promuovere l'iniziativa privata e a incrementare la produttività. Alle imprese statali concesse grandi poteri decisionali, in agricoltura favorí la gestione familiare delle aziende agricole, creò zone economiche speciali per favorire il commercio internazionale e attrarre capitali stranieri. Tutto ciò diede origine a tassi di crescita medi del 7 per cento annuo, a una rapida industrializzazione e a forti squilibri nel reddito e nello stile di vita della popolazione. Nel 1987, il reddito medio cinese era raddoppiato rispetto al 1978[7].

Nel 1986, il segretario generale del Partito comunista cinese, Hu Yaobang, e il primo ministro, Zhao Ziyang, sostenendo che il duraturo successo delle riforme economiche comportava maggiori libertà politiche, avviarono un programma di separazione tra stato e partito a livello locale e imprenditoriale e concessero a intellettuali e scienziati maggiore libertà d'espressione. Queste riforme portarono, inoltre, alla nascita di un vasto movimento democratico tra gli studenti, esasperati dalla diffusa corruzione e dalla mancanza di prospettive di carriera. Nel dicembre 1986 ebbero luogo dimostrazioni di massa a Wuhan, Pechino e Shanghai con le quali si chiedeva il rispetto dei diritti umani, la divisione dei poteri ed elezioni democratiche.

Il Partito reagí frenando le riforme. Hu Yaobang dovette dimettersi dall'incarico di segretario generale (gennaio 1987), e decine di migliaia di studenti furono mandati nei campi di lavoro; ma il movimento non si lasciò piegare. Quando Hu morí per un attacco di cuore nel corso di un infuocato dibattito al Politburo (8 aprile 1989), le dimostrazioni ripresero vigore. Il 27 aprile a Pechino, tra i cinquecentomila e un milione di studenti occuparono Piazza Tienanmen; il 13 maggio un gruppo di dimostranti iniziò uno sciopero della fame. Di fronte alla minaccia di perdere il monopolio del potere, e nonostante l'opposizione di Zhao Ziyang (succeduto a Hu come

segretario generale), il 19 maggio, sotto l'influsso di Deng, il Politburo impose la legge marziale. Truppe richiamate da ogni parte del paese si concentrarono intorno alla capitale e, nonostante la popolazione tentasse di fermare la loro marcia con barricate e sit-in, entrarono in città con carri armati e veicoli pesanti (3 giugno). Un numero imprecisato di civili, tra 800 e 1200 (il numero esatto non si saprà mai), che aveva cercato di sbarrare loro la strada, fu ucciso brutalmente. La mattina del 4 giugno la piazza fu sgombrata in modo relativamente pacifico: il regime non voleva dare l'impressione di violenze incontrollate.

La fine delle dimostrazioni fu seguita da numerosi arresti e condanne a morte degli «agitatori». Zhao Ziyang e altri sostenitori del dialogo con gli studenti furono sollevati dagli incarichi. La repressione del movimento democratico tuttavia non comportò la rinuncia al programma di riforme economiche. Venne nominato segretario generale Jiang Zemin il quale, come sindaco di Shanghai, aveva dimostrato come si potesse promuovere la modernizzazione economica senza perdere il controllo sugli studenti e su altri settori della popolazione. Dopo un breve periodo in cui fu rafforzata l'autorità statale centrale, Deng impose un'accelerazione del percorso verso un'«economia socialista di mercato» (1992-93). Jiang Zemin venne nominato presidente della Repubblica e presidente della Commissione militare centrale nonché, alla morte di Deng (nel 1997, a 92 anni), suo successore. La legislazione delle zone economiche speciali fu estesa alle province interne ancora sottosviluppate, incrementando la quota di capitali stranieri investiti nel paese. Accanto agli investitori cinesi trasferitisi a Hong Kong o a Singapore, si attivarono anche investitori giapponesi.

L'insieme di queste misure determinò un'ulteriore accelerazione della crescita economica. Se la prima eccezionale crescita aveva portato a raddoppiare il reddito pro capite nell'arco di undici anni, la seconda, durata fino al 1995, lo portò a raddoppiare in soli otto anni[8]. Nella seconda metà degli anni novanta, la Cina divenne il laboratorio economico mondiale, con tassi di crescita che – dopo l'ingresso nell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO), nel 2001 – raggiungevano giornalmente i livelli di crescita annuale del 1978, e con sempre maggiori investimenti in ricerca e sviluppo. Allo stesso tempo, la Cina incominciò a investire nell'Asia centrale, nel Sud-est asiatico e nell'Africa sub-sahariana, con l'obiettivo sia di garantirsi il rifornimento di materie prime sia di estendere la propria

influenza politica. Diversi paesi dell'Africa sub-sahariana, oltre a Iran, Pakistan, Birmania e Corea del Nord, ricevettero dalla Cina aiuti militari. Poco attento alla salvaguardia degli standard umanitari e ambientali, il capitalismo di stato cinese divenne cosí uno scomodo concorrente delle politiche di sviluppo occidentali e, allo stesso tempo, un attore economico di importanza globale.

Nel complesso, il processo di modernizzazione del comunismo cinese prese una strada completamente diversa dalla riforma del comunismo sovietico messa in atto all'incirca nello stesso periodo. Il confronto tra i due processi evidenzia come, nel superamento dei regimi formatisi nel solco dell'eredità marxista-leninista, sia stato decisivo l'atteggiamento dei vertici politici. Nel momento decisivo, Deng fece una scelta diversa da quella operata da Gorbačëv. Se ci si chiede quale sia stata l'opzione migliore, la risposta cambia a seconda del punto di vista politico. Quel che è certo è che entrambe le scelte hanno comportato un prezzo e che si sarebbero potute intraprendere anche altre strade.

## 7. *Squilibri di potere, coalizioni e nuovi poli.*

Dopo la Cina, sono emersi altri «paesi àncora»: grandi paesi la cui rapida crescita economica produce effetti sull'economia globale e consente loro di agire autonomamente sulla scena politica internazionale. In India, le riforme ispirate all'economia di mercato attuate nella prima metà degli anni novanta determinarono una crescita economica paragonabile a quella cinese e fecero sí che le imprese indiane, grazie a investimenti altrettanto importanti in ricerca e sviluppo, diventassero un concorrente ugualmente competitivo nei mercati globali.

In Indonesia, gravemente colpita dalla crisi economica asiatica del 1997-98, la caduta del presidente Suharto (maggio 1998), dopo piú di ventidue anni di dittatura militare, e la lotta alla corruzione e al nepotismo che ne seguí, resero possibile l'avvio di un solido percorso di crescita.

Anche in Brasile il progressivo superamento (nella prima metà degli anni ottanta) di una dittatura militare durata piú di vent'anni aprí la strada alla ripresa economica e a una crescita stabile. Attraverso vari cambiamenti politici – dal liberale Fernando Collor de Mello al socialdemocratico

Fernando Henrique Cardoso nel 1992-94, da Cardoso al socialista Luiz Inácio (Lula) da Silva nel 2002 – il paese divenne l'elemento trainante dell'economia latinoamericana.

In Messico, le energiche misure adottate dal 1990 in poi per la riduzione dell'alto indebitamento statale si accompagnarono alla rinascita del pluralismo politico, al sostegno dell'impresa privata e alla lotta contro i signori della droga. Dopo due gravi crisi economiche, alla fine degli anni novanta si registravano di nuovo alti tassi di crescita e una rinnovata competitività.

In Sudafrica, la partecipazione degli Stati Uniti e della Gran Bretagna all'embargo deciso dalle Nazioni Unite (1990), determinò la caduta del regime dell'apartheid. Sotto la presidenza di Nelson Mandela (1994-99) ebbe inizio la transizione, sostenuta da tutte le forze politiche determinanti, a un'economia di mercato innervata da elementi di stato sociale che conferí al paese un ruolo egemonico nella regione.

Alla svolta del millennio i «paesi àncora» incominciarono a rafforzare la loro influenza attraverso la cooperazione. Nell'agosto 2003 il Brasile, sostenuto da India, Cina e Sudafrica, prese l'iniziativa di costituire un gruppo di paesi in via di sviluppo – G20 – che si contrapponeva al programma dei paesi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) nei negoziati del WTO a Doha. I paesi industrializzati reagirono con la progressiva apertura delle loro strutture di cooperazione. Nel 2006 al G7 fu ammessa la Russia la quale, dopo una drammatica recessione nella prima metà degli anni novanta che dimezzò la produzione industriale e il pil, incominciava anch'essa a mostrare tutte le caratteristiche di un «paese àncora». Al G8 di Heiligendamm (Germania, giugno 2007) si decise di istituzionalizzare il dialogo con Cina, India, Brasile, Messico e Sudafrica, che da allora partecipano a titolo informale agli incontri annuali del G8.

L'ordine mondiale bipolare non è stato sostituito né dall'egemonia americana né da un villaggio globale in cui gli stati e gli squilibri politici non abbiano alcun ruolo. È sorto invece un ordine mondiale complesso che il concetto di multipolarità riesce a descrivere solo approssimativamente. Accanto al duopolio euro-americano formato da partner molto diversi ma reciprocamente dipendenti, si colloca un grande numero di stati che, in misura diversa, esercitano un'influenza regionale o sovraregionale. In

questo sistema di potere si può osservare un rafforzamento degli attori asiatici ma non tale, tuttavia, da portare nel prossimo futuro alla fine dell'egemonia occidentale, a favore della quale giocano anche il dinamismo nell'acquisizione di nuove risorse di cui è capace il sistema americano e l'inevitabile avvicinamento della Federazione russa, per ragioni economiche, alla UE [9].

Per garantire la pace, la crescita del benessere e per conservare le risorse naturali, gli stati sono vincolati alla cooperazione. Resta da vedere se, e in che misura, insieme alla società su cui si fondano, sapranno avere la necessaria lungimiranza.

1. «Europa-Archiv», vol. 11 (1990), D 283.
2. Trattato sull'Unione Europea, art. J-7, in «Gazzetta ufficiale dell'UE», n. C 191, 29 luglio 1992, Dichiarazione sull'Unione dell'Europa occidentale.
3. Costituzione dell'Unione Europea, art. I-41, in «Gazzetta ufficiale dell'UE», 16 dicembre 2004.
4. REYNOLDS 2000, p. 645.
5. *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between Nato and the Russian Federation signed in Paris, France*, in www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm.
6. Sulla definizione di «Ankerland», ALTENBURG e LEININGER 2008.
7. WORLD BANK 1997, p. 3.
8. WORLD BANK 1997, p. 6.
9. Per un confronto sulle tendenze attuali vedi la realistica descrizione di ZAKARIA 2008.

# Capitolo quinto
# Tempi di incertezza

A partire dalla fine del XX secolo entrò sempre piú radicalmente in crisi la tendenza al rafforzamento dell'ordine democratico che aveva accompagnato lo sviluppo di un sistema globale multipolare. Questi sconvolgimenti furono innescati dalla crisi finanziaria mondiale che palesò le carenze dell'assetto invalso fino ad allora e mise in evidenza i risvolti negativi della globalizzazione economica e dell'omologazione culturale.

## 1. *Le conseguenze della crisi finanziaria.*

Negli Stati Uniti la crisi finanziaria, dovuta all'enorme indebitamento dei privati che acquistavano immobili, ebbe inizio a seguito dell'innalzamento dei tassi di interesse da parte della Federal Reserve nel giugno 2006; una decisione che determinò a sua volta il crollo dei prezzi degli immobili e il dissesto delle banche e dei fondi di investimento. Nel gennaio 2007 entrò in crisi la prima grande banca di investimento, Merrill Lynch, seguita in giugno da Bear Stearns. Si salvarono solo grazie alla loro acquisizione da parte di altre banche. Nell'agosto 2008 due grandi società di intermediazione di mutui, Fannie Mae e Freddie Mac, vennero acquisite dallo stato. La quinta grande banca attiva nella gestione dei mutui, Lehman Brothers, non riuscí a salvarsi e il 15 settembre 2008 dichiarò fallimento.

Poiché le attività bancarie erano interconnesse a livello mondiale – Lehman Brothers era indebitata soprattutto con banche estere – crollò anche il valore dei depositi di altri istituti bancari. Scenari analoghi che coinvolsero banche inglesi, spagnole e irlandesi, anch'esse attive nel mercato immobiliare, rafforzarono la tendenza al ribasso. La fiducia nella solvibilità delle banche precipitò, crebbero i tassi di interesse del mercato

monetario, il mercato interbancario mondiale venne di fatto paralizzato. Benché le banche centrali incominciassero a operare in controtendenza, concedendo prestiti, facendo incetta di titoli e abbassando i tassi, il mercato azionario crollò. L'insieme di contrazione del commercio, crollo della produzione e disoccupazione crescente sfociò in una recessione. Nel 2009 il prodotto interno lordo (PIL) degli Stati Uniti si contrasse del 3,5%, in Germania del 5,1%, in Gran Bretagna del 4%, in Francia del 3,5%, in Giappone del 5,5% e in Russia del 7,8%. Secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale, il prodotto interno lordo degli stati economicamente avanzati si contrasse nel 2009 del 3,4%.

Se la crisi non raggiunse proporzioni ancora maggiori e non determinò una depressione di lunga durata lo si deve da un lato alla dinamica di costante sviluppo economico dell'India e della Cina. In India il prodotto interno lordo crebbe dell'8,5% nel 2009, del 10,6% nel 2010 e del 6,3% nel 2011. Nel 2009 l'economia cinese crebbe del 9,2%, nel 2010 del 10,4% e nel 2011 del 9,2%. La Cina si lasciò quindi alle spalle lo status di laboratorio del mondo per diventare la seconda potenza economica mondiale grazie al primato tecnologico raggiunto nell'elettronica e nelle telecomunicazioni. Sotto Xi Jinping, che nel novembre del 2012 fu eletto segretario generale del Partito comunista e nel 2013 presidente della Repubblica popolare cinese, il paese incrementò gli investimenti all'estero e accrebbe la propria influenza non piú solo in Africa ma anche nell'Oceano indiano e nell'Europa centro e sudorientale. Nel marzo 2019, per la prima volta, anche uno dei membri «storici» dell'Unione Europea, l'Italia, aderí al progetto della «Nuova via della seta», attraverso il quale la Cina finanziava misure infrastrutturali che nel lungo periodo avrebbero avvantaggiato le esportazioni cinesi.

Dall'altro lato, Ben Bernanke, a capo della banca centrale statunitense, reagí agli eventi tramite massicci interventi a favore delle banche in crisi e adottando una politica di riduzione del costo del denaro. Banche, fondi d'investimento e gruppi assicurativi ottennero prestiti praticamente illimitati. La Federal Reserve acquistò in grande quantità titoli che piú nessuno era disposto ad acquistare; alla metà di dicembre del 2008 ridusse il tasso di interesse allo 0,25%, il livello storicamente piú basso mai raggiunto. Le conseguenze furono un drammatico incremento del debito pubblico – dal 64% del prodotto interno lordo nel 2007 al 104,7% nel 2013

– e una strisciante svalutazione dei risparmi. Allo stesso tempo, tuttavia, nel 2010 il prodotto interno lordo crebbe nuovamente del 3,5%. La disoccupazione rientrò piú lentamente: solo nel 2015 tornò di nuovo sotto il tetto del 5%.

Figura 13.
Il XIX Congresso Nazionale del Partito comunista cinese riconosce il 19 ottobre 2017 a Xi Jinping illimitati poteri.

Analoghe misure di stimolo alla domanda, benché non altrettanto incisive, furono adottate anche dai paesi europei. Innanzitutto la Commissione Europea dispose garanzie statali per le banche in sofferenza, per il solo periodo tra ottobre 2008 e luglio 2009, per l'ammontare di 92 miliardi di euro. Quindi la Banca centrale europea ridusse progressivamente il costo del denaro dal 3,75% del novembre 2009 al 2% del gennaio 2010. L'erosione delle entrate e il sostegno alle banche determinarono anche in

Europa un aumento del debito pubblico. Nella media dei paesi europei il disavanzo crebbe nel 2009 al 6,4% del prodotto interno lordo, piú del doppio rispetto al 3% consentito dal Patto di stabilità e crescita dell'Eurozona.

I paesi dell'Eurozona non furono tuttavia colpiti in egual misura dalla crisi economica e finanziaria. I paesi che negli anni precedenti si erano adoperati per far crescere la propria competitività – la Germania soprattutto, ma anche l'Austria e l'Olanda – riuscirono a limitare il nuovo indebitamento e già nel 2010 raggiunsero nuovamente alti tassi di crescita. Il disavanzo pubblico tedesco toccò nel 2009 appena il 3,3% del PIL, il tasso di crescita raggiunse di nuovo nel 2010 il 4,2%; nello stesso anno la disoccupazione scese al 6%. Al contrario, i paesi che avevano utilizzato la diminuzione dei tassi di interesse seguita all'introduzione della moneta unica soprattutto per concedere aumenti salariali percentualmente superiori alla crescita della produttività o per contrarre nuovi debiti, assistettero all'inevitabile forte crescita del proprio debito pubblico e stentarono a far fronte ancora una volta alla recessione. In particolare, in Italia il disavanzo crebbe nel 2009 al 5,4% del prodotto interno lordo, in Francia al 7,5%, in Portogallo al 10,1%, in Spagna all'11,2%, in Irlanda al 14,2% e in Grecia al 15,8%. Di conseguenza i tassi di interesse chiesti dal mercato per i titoli di stato di questi paesi si impennarono drammaticamente, mentre gli interessi dei titoli di stato tedeschi tendevano allo zero. La crisi economica e finanziaria dell'Eurozona si trasformò cosí in una crisi dei debiti sovrani.

Il primo paese che rischiò il default in seguito a queste circostanze fu la Grecia. Per evitarlo, il 23 aprile 2010 il primo ministro Geōrgios Papandreou chiese ufficialmente il sostegno finanziario dell'Unione Europea. Sulle prime, Angela Merkel e i capi di governo dei paesi piú forti dell'Unione non si dimostrarono disponibili. Si richiamarono al fatto che il Trattato di Maastricht escludeva espressamente una responsabilità solidale degli stati membri dell'Unione monetaria. Il pericolo di una speculazione globale contro l'euro, che avrebbe condotto all'insolvenza anche altri paesi sovraindebitati dell'Unione, e il fatto che numerose società finanziarie (anche tedesche) avevano investito in obbligazioni greche e il tracollo della Grecia avrebbe compromesso la loro stabilità, li indussero a cambiare idea: il 2 maggio 2010 i ministri economici dell'Unione concordarono la concessione di prestiti alla Grecia per 80 miliardi di euro. Il governo

tedesco insistette tuttavia affinché anche il Fondo Monetario Internazionale (FMI) partecipasse al soccorso alla Grecia con altri 30 miliardi di euro, a condizione che il paese si impegnasse in un rigoroso programma di risparmio e di riforme. Il mantenimento di questo impegnativo programma di risanamento sarebbe stato tenuto sotto controllo da una «Troika» formata dalla Commissione Europea, dalla Banca centrale europea (BCE) e dal Fondo Monetario Internazionale.

Il 7 e l'8 maggio i capi di stato e di governo dell'Eurozona decisero di estendere in linea di principio la possibilità di questi aiuti agli altri membri dell'Unione monetaria per i successivi tre anni. La Commissione avrebbe concesso prestiti ricavati dal bilancio comunitario fino all'ammontare di 60 miliardi di euro, a condizione di precisi impegni di riforma. Ulteriori 440 miliardi sarebbero stati stanziati dall'«European Financial Stability Facility» (EFSF – Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria), con sede in Lussemburgo, che avrebbe concesso prestiti a condizioni vantaggiose ai paesi in crisi. In dicembre l'EFSF fu sostituito dal Meccanismo Europeo di Stabilità (MES – anche Fondo Salvastati), che da luglio 2013 avrebbe operato a lungo termine per sostenere economicamente i paesi dell'Unione in difficoltà finanziarie. Il MES disponeva di un capitale sociale di 80 miliardi di euro che i paesi europei versarono a partire dal 2013; inoltre, di garanzie sui crediti fino a 620 miliardi e, tramite il FMI, fino a ulteriori 250 miliardi.

Dopo la Grecia, anche l'Irlanda beneficiò nel novembre 2010 del Fondo Salvastati. Nel maggio 2011 fu la volta del Portogallo. Nel luglio 2011, dopo estenuanti trattative, alla Grecia fu concessa una seconda tranche di aiuti, le cui condizioni dovettero essere modificate piú volte prima di essere accettate, nel novembre 2012, dalla maggioranza del Parlamento ateniese. Nel frattempo, la Spagna aveva ottenuto un pacchetto di aiuti nel luglio 2012, e nell'aprile 2013 anche Cipro aveva accettato l'assistenza finanziaria. Parallelamente all'istituzione del Fondo Salvastati permanente, il 2 marzo 2012 i capi di stato e di governo dell'Unione Europea (con l'eccezione della Gran Bretagna e della Repubblica ceca) si accordarono per un «Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria» (detto anche «Fiscal Compact») con l'intento di frenare la tendenza degli stati a indebitarsi in modo irresponsabile. Le infrazioni all'obbligo di limitare il disavanzo pubblico

annuale al 3% del prodotto interno lordo avrebbero dovuto essere automaticamente sanzionate, salvo nel caso in cui la maggioranza qualificata del Consiglio non si fosse espressa diversamente. Oltre a ciò, i contraenti del Fiscal Compact si impegnavano ad emettere norme sul piano nazionale che mantenessero il deficit strutturale annuo entro lo 0,5% del prodotto interno lordo. Le infrazioni avrebbero potuto essere sanzionate economicamente dalla Corte europea.

Tutto ciò non servì a porre definitivamente fine alla speculazione contro l'euro. Gli interessi che i paesi in crisi dovevano pagare per emettere nuove obbligazioni si abbassarono solo quando il Consiglio europeo del 29 giugno 2012 decise di affidare alla BCE, entro la fine dell'anno, il controllo sulle banche dell'Eurozona. Il 26 luglio il presidente della BCE, Mario Draghi, poté quindi affermare che la BCE era «pronta a fare tutto quanto è necessario per preservare l'euro» [1]. Il 6 settembre, per la seconda volta dopo il maggio 2010, il Consiglio della BCE decise di acquistare sul mercato secondario titoli dei paesi europei piú fragili. Draghi annunciò che non sarebbe stato stabilito un tetto a questi acquisti; ma i paesi implicati avrebbero dovuto sottostare alle regole del MES. Questo era il segnale che gli investitori aspettavano dall'epoca delle drammatiche decisioni di sostegno all'economia del dicembre 2008 da parte della Federal Reserve americana. Se è vero che il confronto tra gli stati europei sulla misura degli aiuti e sulle condizioni a cui dovevano assoggettarsi i bilanci nazionali non cessò, i tassi di interesse dei titoli dell'Eurozona ritornarono tuttavia a livelli accettabili.

La crisi dell'euro si riaccese nel 2015 in un solo paese: in Grecia, dopo le elezioni del 25 gennaio 2015, salí al governo una coalizione di populisti sia di sinistra sia di destra che rigettò categoricamente le riforme imposte dalla Troika e al loro posto reclamò una drastica ristrutturazione del debito e un «New Deal» europeo per finanziare investimenti pubblici tramite la BCE. Il nuovo ministro delle Finanze greco, Yanis Varoufakis, ingaggiò un acceso dibattito pubblico con il ministro delle Finanze tedesco, Wolfgang Schäuble, il cui esito fu che nel referendum del 5 luglio la maggioranza dei greci respinse una proposta di compromesso volta a prorogare il programma di aiuti. Per il capo del Governo Alexis Tsipras era giunto il momento di capitolare. Dopo ulteriori difficili trattative, la mattina del 13 luglio il Consiglio Europeo decise di offrire alla Grecia un terzo programma di aiuti

che univa agevolazioni a breve termine con un rigoroso programma di riforme, che nei successivi tre anni venne attuato alla lettera. La Grecia poté rimanere nell'Eurozona, ma chiaramente al prezzo di un forte impoverimento di larghi strati della popolazione.

## 2. *Nuovi focolai di conflitto.*

Il superamento della crisi dei debiti sovrani fu un risultato di grande importanza per l'Unione monetaria europea, tanto piú che nello stesso periodo gli Stati Uniti avevano riformulato le priorità del loro impegno geopolitico focalizzandole nell'area del Pacifico. Barack Obama considerava l'Europa una regione pacificata, ormai in grado di assumersi in proprio piú ampie responsabilità geopolitiche. E allo stesso tempo lo inquietava il fatto che l'espansione economica e politica globale della Cina si associasse al rafforzamento della sua potenza militare. La necessità di contenere l'espansione cinese si saldava con l'interesse al rafforzamento dei legami economici nell'area del Pacifico. Perciò il 27 luglio 2009 il segretario di Stato di Obama, Hillary Clinton, firmò a Bangkok un accordo di cooperazione con l'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (*Association of South Asian Nations* – ASEAN): Brunei, Singapore, Thailandia, Vietnam, Myanmar, Laos e Cambogia. Il 17 novembre 2011, nel corso di una visita di Stato in Australia, Obama definí gli Stati Uniti una «nazione pacifica»[2]. E contemporaneamente rafforzò la presenza militare statunitense nell'area asiatica del Pacifico.

L'accresciuto impegno degli Stati Uniti nel Pacifico ebbe come conseguenza il rafforzamento del ruolo della Russia in Medio Oriente. Quando nell'agosto 2013 il dittatore della Siria, Bashar Hafiz al-Asad, nel conflitto contro gli insorti, utilizzò armi chimiche contro il suo stesso popolo, Obama non si risolse a rispondere militarmente, come chiedevano con forza il presidente francese François Hollande e il primo ministro inglese David Cameron. La Russia, storico alleato della Siria, ne approfittò per sostenere l'ingresso del paese nell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche nell'ottobre 2013. Le armi chimiche immagazzinate in Siria furono distrutte sotto la supervisione delle Nazioni Unite, e nel gennaio 2014 si riuní una Conferenza internazionale sulla Siria presieduta

dalle Nazioni Unite alla quale parteciparono tutte le parti coinvolte nella guerra civile.

La Conferenza non produsse tuttavia alcun risultato. Al contrario, entrarono prepotentemente in campo, dalla parte degli avversari di Asad, terroristi sunniti che intendevano instaurare una teocrazia che abbracciasse gran parte della Siria, dell'Iraq e del Libano, sostenuti da salafiti armati, combattenti europei e australiani convertitisi all'islam e sostenitori del dittatore iracheno Ṣaddām Ḥusayn deposto nel 2003. Le atrocità commesse dallo «Stato islamico» (Is) – massacri della minoranza alawita, riduzione in schiavitú delle donne costrette all'obbedienza alla sharia e distruzione dei luoghi di culto storici – spinsero gli Stati Uniti e i loro alleati occidentali a sostenere con l'aviazione militare le «Unità di protezione popolare» siriane, le milizie curde e le truppe irachene. Appoggiarono anche la Turchia, quando nell'agosto 2016 intervenne contro le postazioni dell'Is nel nord della Siria. Ovviamente, l'offensiva turca si rivolse anche contro i curdi, che miravano all'instaurazione di uno stato curdo autonomo che integrasse territori turchi. Parallelamente all'intervento occidentale, dal settembre 2015 entrò in campo anche la Russia, a sostegno della lotta contro l'Is delle truppe di Asad e dei suoi alleati sciiti provenienti dal Libano e dall'Iran.

La duplice offensiva contro l'Is, che nella primavera del 2015 controllava metà del territorio siriano, ebbe esito positivo nell'autunno del 2017. Il 17 ottobre i miliziani dell'Is furono cacciati dalla roccaforte di Raqqa; alla fine dell'anno quasi tutti i territori abbandonati dall'Is erano stati inglobati entro i confini iracheni. Le truppe governative siriane avviarono quindi un'offensiva nella parte meridionale della provincia di Aleppo, e nell'aprile 2019, sostenute dall'aviazione russa, penetrarono nel governatorato di Idlib, occupato in gran parte dai ribelli. Da quel momento fu chiaro che il regime di Asad sarebbe sopravvissuto grazie all'appoggio della Russia. Le milizie curde e dell'opposizione continuarono a controllare l'area nordoccidentale dell'Eufrate, ma non avevano piú alcuna possibilità di riconquistare il controllo di Aleppo, e ancor meno di accedere al territorio intorno a Damasco, al cuore del potere. Secondo le stime degli esperti, fino all'aprile 2018 il conflitto costò la vita a 500 000 persone[3]. Da 12 a 13 milioni di persone erano fuggite in varie ondate; circa la metà di loro aveva raggiunto paesi stranieri.

Se l'intervento delle Nazioni Unite in Siria aveva determinato una considerevole riduzione dell'influenza americana nel paese, aveva d'altra parte dato impulso nel conflitto con l'Iran alla ricerca di una soluzione stabile. Dal 2004 l'Iran si era rifiutato di sottoporre lo sviluppo del suo programma nucleare all'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA), e da allora aveva prodotto in sempre maggiore quantità uranio arricchito, utilizzabile anche per la costruzione di armi atomiche. Dopo un annoso braccio di ferro mirato a limitare questo programma nucleare all'uso civile, nel gennaio 2012 l'Unione Europea varò importanti sanzioni economiche; gli Stati Uniti rafforzarono le sanzioni che avevano imposto all'Iran all'epoca del sequestro degli ostaggi nell'ambasciata americana nel 1979. Le trattative tra il governo iraniano e il gruppo «5+1», formato dai membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'Onu e dalla Germania, riprese nell'aprile 2012, furono interrotte piú volte ma portarono alla fine a un accordo firmato il 2 aprile 2015 a Losanna. Esso prevedeva lo smantellamento dei siti nucleari, lo smaltimento quasi totale delle riserve di uranio arricchito, oltre al controllo da parte dell'AIEA fino al 2025. In cambio, le sanzioni economiche sarebbero state progressivamente sospese. Quando la guida suprema religiosa dell'Iran, Ali Khamenei, minacciò di approvare l'accordo solo se all'atto della sua entrata in vigore fossero state sospese tutte le sanzioni, l'accordo fu modificato attraverso ulteriori sessioni negoziali a Vienna. Entrò in vigore il 16 gennaio 2016, e le sanzioni furono sospese.

Parallelamente l'Europa, che aveva avuto un ruolo decisivo nel raggiungimento dell'accordo con l'Iran, riuscí a depotenziare il conflitto tra la Russia e l'Ucraina. Il conflitto era nato quando i sostenitori di un accordo con l'Europa e dell'ingresso del paese nella Nato, dopo diverse settimane di dimostrazioni culminate il 22 gennaio 2014 a Maidan (la piazza principale di Kiev), provocarono la caduta del presidente Viktor Janukovič. Agli occhi di Mosca ciò minacciava non solo di interrompere i tradizionali rapporti economici dell'Ucraina con la Federazione russa ma anche un decisivo sovvertimento del suo ruolo strategico. Se l'Ucraina fosse davvero entrata nella Nato, le truppe dell'Organizzazione atlantica si sarebbero ulteriormente avvicinate alla Russia di oltre 1000 chilometri, e la flotta russa del Mar Nero di stanza a Sebastopoli, in Crimea, fin dai tempi degli zar non avrebbe piú potuto mantenere la sua posizione. Per Mosca, la

motivazione occidentale che la politica espansionistica dell'Unione Europea e della Nato non costituiva in nessun modo una minaccia era inaccettabile. Vladimir Putin, rieletto presidente della Russia nel marzo 2012, cercò quindi di trarre vantaggio dalla protesta degli ucraini di discendenza o di lingua russa della Crimea e del Donbass contro la separazione dalla Russia.

A partire dal 27 febbraio 2014 Mosca sostenne i dimostranti filorussi rafforzando la propria presenza militare a Sebastopoli e utilizzando in incognito forze speciali prive di insegne. Il 27 marzo, sotto la loro protezione, si svolse un referendum in Crimea nel quale il 97 per cento dei votanti si espresse a favore dell'adesione alla Federazione russa. Nell'ovest del paese i territori intorno a Lugansk e a Donetsk proclamarono l'indipendenza. A partire dal 15 aprile il nuovo governo di Kiev intervenne militarmente senza tuttavia riuscire a riprendere il controllo delle due «Repubbliche popolari». Pur senza riconoscerle formalmente, la Russia sostenne queste ultime sia politicamente sia con forniture militari.

A queste violazioni del diritto internazionale, in parte palesi in parte occulte, l'Unione Europea reagí con un piano di sanzioni progressive: prima con la sospensione dei negoziati, quindi congelando i patrimoni personali di coloro che erano coinvolti nelle operazioni russe, infine con un'ampia gamma di restrizioni alle esportazioni. Anche gli Stati Uniti comminarono sanzioni economiche. Il 24 marzo anche il G7, il gruppo delle sette nazioni piú industrializzate, decise di sospendere la partecipazione della Russia a questo circolo elitario (trasformato in «G8» all'atto della partecipazione della Russia). Dopo l'elezione di Petro Porošenko come nuovo presidente dell'Ucraina, il 27 giugno 2014 fu infine firmato l'Accordo di associazione con l'Unione Europea, contemporaneamente agli accordi con la Georgia e la Moldavia. Quando il 17 luglio dello stesso anno un volo di linea con 298 passeggeri sulla rotta tra Amsterdam e Kuala Lumpur fu abbattuto nei cieli dell'Ucraina dell'est, l'Unione Europea e gli Stati Uniti inasprirono le sanzioni, bloccando l'accesso ai mercati finanziari occidentali a gruppi di imprese russe.

Le misure di annessione messe in atto dalla Russia avrebbero dovuto attendere a lungo una reazione occidentale unitaria, il cui ritardo era dovuto anche allo sforzo di contenere il conflitto. Già il 17 aprile fu istituito un «Gruppo di contatto», formato dai ministri degli Esteri dell'Ucraina, della Russia, degli Stati Uniti e dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli

Affari esteri, allo scopo di far cessare la guerra civile. A settembre esso riuscí a raggiungere un accordo per un primo cessate il fuoco. Quando a gennaio 2015 i separatisti del Donbass iniziarono una nuova offensiva, Washington premette sempre piú apertamente per fornire armamenti all'esercito governativo ucraino, esattamente come faceva Mosca con i suoi protetti. A opporsi a un'escalation del conflitto fu Angela Merkel. Nella notte tra l'11 e il 12 febbraio, a Minsk, insieme al presidente francese François Hollande, trattò con Putin e Porošenko una nuova tregua, alla quale dovettero sottomettersi anche i separatisti. Quando le armi avessero taciuto e fosse stata ritirata da entrambe le parti l'artiglieria pesante, una riforma costituzionale avrebbe dovuto conferire maggiore autonomia ai territori contestati, nei quali allo stesso tempo avrebbero dovuto svolgersi elezioni alla presenza di osservatori internazionali[4]. Anche se l'attuazione degli accordi si fece attendere e non andò mai oltre i primi passi, il conflitto veniva tuttavia congelato per la prima volta.

L'accordo di Minsk sottintendeva un tacito compromesso raggiunto dall'Unione Europea e dalla Federazione russa: l'Europa otteneva la garanzia che Putin non avrebbe piú tentato di destabilizzare l'Ucraina al di là dei confini delle «Repubbliche indipendenti». E il governo russo poteva contare su un dispositivo che escludeva una futura adesione dell'Ucraina alla Nato. Se i territori separatisti avessero deciso di confluire in una federazione ucraina, avrebbero avuto la certezza che si sarebbe evitato l'ingresso nella Nato. A differenza di quanto accadde nel caso del conflitto iracheno del 2003, gli europei erano riusciti a far valere una posizione autonoma e coesa di fronte agli alleati americani, attuando cosí un'importante scelta geopolitica.

Tuttavia, la mediazione europea non fu sufficiente ad arginare la reciproca sfiducia tra la Nato e la Russia e a frenare il conseguente deterioramento dell'impianto della politica di sicurezza. Nell'aprile 2010 Obama e Medvedev, presidenti degli Stati Uniti e della Federazione russa, avevano firmato un nuovo Trattato START, con il quale le testate nucleari degli Stati Uniti e della Federazione russa dovevano essere ridotte nell'arco di dieci anni da 2200 a 1550 per parte e i vettori strategici da 1600 a 800; questi obiettivi furono raggiunti anzitempo, già nel 2017. Ma alla fine del decennio non era affatto certo che il trattato sarebbe stato prorogato oltre il 2021. Nel 2010, dopo una lunga pianificazione operativa con la Polonia e la

Romania, gli Stati Uniti decisero di installare in quei paesi sistemi missilistici di difesa che dal punto di vista della Russia avrebbero potuto essere utilizzati anche per il lancio di missili da crociera a testata nucleare. A sua volta la Russia sviluppò un sistema missilistico di tipo SSC-8, basato su vettori di terra, che secondo i servizi segreti statunitensi avevano un raggio d'azione fino a 2600 chilometri e violavano il Trattato INF sull'eliminazione di tutti i missili nucleari di terra a medio raggio.

Un regime di verifica, che avrebbe permesso di controllare i reciproci progetti, non vide mai la luce. Il Consiglio Nato-Russia arrancava: tra giugno 2014 e aprile 2016 furono perfino sospese le riunioni a causa della crisi ucraina. Quando nell'ottobre 2018 si seppe che la Russia aveva installato due batterie di missili SSC-8 a est degli Urali e sul Mar Caspio, il presidente degli Stati Uniti Donald Trump decise di ritirarsi dal Trattato INF. La risoluzione fu presa il 1° febbraio 2019 e divenne effettiva il 1° agosto. Il 4 marzo anche Putin, che in precedenza aveva proposto l'adozione di misure che facilitassero la trasparenza, affermò che il Trattato sarebbe scaduto il 1° agosto. In queste condizioni era difficile pensare che sarebbe stato raggiunto un accordo per un'ulteriore limitazione delle armi strategiche. Ed era altrettanto dubbio che i paesi europei orientali e occidentali avrebbero condiviso il rifiuto dell'installazione di nuovi sistemi missilistici a medio raggio previsto dal Trattato INF [5].

## 3. *L'ascesa del populismo.*

Nell'opinione pubblica europea era percepito come di gran lunga predominante un altro pericolo: la minaccia – largamente immaginaria – alla sicurezza e all'ordine costituito rappresentata dai numerosi profughi che affluivano verso l'Europa dalle aree di guerra della Siria, dell'Africa centrale, dell'Afghanistan e dei Balcani orientali. Da gennaio a settembre 2015, 230 000 profughi siriani chiesero asilo in Grecia. Anche l'Italia dovette fronteggiare un numero crescente di profughi dai territori centrafricani, che sfruttavano il vuoto di potere in Libia per farsi trasportare dai trafficanti sull'altra sponda del Mediterraneo al prezzo di grandi sacrifici economici e su imbarcazioni di fortuna. Molti annegarono durante

le traversate; l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni calcolò che alla fine di quell'anno i morti erano stati 3692 [6].

Secondo le regole in vigore nell'Unione Europea (la «Convenzione di Dublino» del 1990, aggiornata dal «Regolamento di Dublino» del 2013), le richieste di asilo da parte dei profughi potevano essere presentate solo nel paese di primo approdo. Ma alla luce del grande numero di arrivi, per i paesi mediterranei queste regole erano oltremodo soffocanti. Molti rifugiati si sottraevano alla registrazione e cercavano di raggiungere un paese piú ospitale, in particolare la Germania e la Svezia. In Ungheria, il primo paese europeo che incontravano via terra, da gennaio a settembre del 2015 furono presentate 143 000 richieste d'asilo, molte piú che in Italia. Alla fine di agosto il governo ungherese lasciò partire in treno i richiedenti asilo per l'Austria e la Germania; all'inizio di settembre annullò i permessi, sicché diverse migliaia di rifugiati privi di un visto valido si ammassarono davanti alla stazione di Budapest. Nel caos umanitario che ne seguí una parte di loro, circa 1200 persone, il 4 settembre si mise in marcia sull'autostrada per Vienna.

Di fronte alla catastrofe che si profilava, nella notte tra il 4 e il 5 settembre la cancelliera Merkel concordò con i governi austriaco e ungherese che i profughi rimasti a Budapest fossero condotti in pullman alla frontiera austro-tedesca. Da lí sarebbero stati portati in Germania con treni speciali e ridistribuiti nei diversi centri di raccolta, spesso realizzati in tutta fretta. Nel solo fine settimana del 5-6 settembre sarebbero stati accolti 20 000 nuovi profughi. Questo gesto umanitario riscosse apprezzamento ovunque. Di sicuro indusse molti profughi a cercare soprattutto di entrare in Germania. Poiché la Merkel si rifiutò di chiudere temporaneamente il confine con l'Austria, entro la fine dell'anno arrivarono in Germania 1 milione e 100 mila persone, cinque volte di piú che nell'anno precedente. Le autorità non riuscirono a ottemperare alle verifiche e al respingimento dei profughi che non avevano diritto d'asilo. L'ottimistico appello lanciato dalla Merkel: «Ce la faremo» [7] si rivelò vano.

Come era già accaduto all'Italia, nella gestione del grande numero di nuovi arrivi la Germania ricevette ben poco aiuto dai suoi vicini europei. I governi dell'Ungheria, della Polonia, della Repubblica ceca e soprattutto della Repubblica Slovacca, si rifiutarono tassativamente di accogliere i migranti secondo lo schema di ripartizione elaborato dalla Commissione

Europea. La situazione si placò solo quando il 18 marzo 2016 l'Unione Europea stipulò un accordo con la Turchia. Questa si impegnava a contrastare l'immigrazione illegale verso la Grecia; l'Unione Europea a sua volta avrebbe fornito assistenza e sostegno ai profughi siriani in Turchia fino alla fine del 2018, finanziandola complessivamente con sei miliardi di euro. Inoltre l'Unione Europea rafforzò l'Agenzia per il controllo delle frontiere esterne e delle coste (Frontex). Non solo fu incrementato il personale, ma le guardie di frontiera ottennero anche il diritto di intervenire a sostegno di paesi terzi, fuori dell'Unione Europea, che chiedevano aiuto.

Figura 14.

Profughi e migranti in attesa di essere soccorsi dall'equipaggio della Phoenix Migrant Offshore Aid Station (MOAS), Lampedusa, 18 maggio 2017.

A causa delle controversie sull'integrazione dei numerosi profughi, anche in Germania ottennero consenso i populisti di destra, che univano xenofobia e ostilità verso l'Europa e lanciavano furibondi attacchi contro il liberalismo cosmopolita. Prima di allora si erano già manifestate in molti altri paesi reazioni analoghe da parte delle vittime della globalizzazione: in Francia, dove Marine Le Pen e il suo Front National guadagnavano costantemente sostenitori, nei Paesi Bassi, dove nei sondaggi d'opinione Geert Wilders e il suo Partito per la Libertà divennero il primo partito, e negli Stati Uniti, dove il movimento radicale conservatore del *Tea Party* condizionò in modo sempre piú incisivo la politica del Partito repubblicano. In Ungheria, vinte le elezioni nell'aprile 2010, Viktor Orbán incominciò a trasformare il paese in uno «stato illiberale» [8], limitando i diritti democratici e propugnando un nazionalismo etnocentrico. In Polonia, il partito nazionalista conservatore Diritto e Giustizia di Jarosław Kaczyński vinse prima le elezioni presidenziali poi quelle parlamentari; quindi tentò deliberatamente di addomesticare la magistratura.

Il maggior successo lo ottenne il nuovo nazionalismo in Gran Bretagna. Qui, l'ascesa del UK Independent Party (UKIP) di Nigel Farage spinse il primo ministro conservatore David Cameron a indire un referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione Europea, il cui esito fu negativo. Dopo una campagna di slogan totalmente fuorvianti e ingannevoli, nel corso della quale Boris Jonhson emerse come leader della frazione del Partito conservatore favorevole all'uscita, il 23 giugno 2016 una risicata maggioranza di 51,9 contro il 48,1 per cento approvò l'uscita dall'Unione Europea.

Quando divennero chiare le conseguenze negative dell'uscita dall'Europa sia per l'economia inglese sia per la pace nell'Irlanda del Nord, per il governo conservatore non fu facile agire per realizzarla. Johnson, ormai primo ministro, riuscí solo il 17 ottobre 2019 a trovare un accordo con la Commissione Europea, che prevedeva che anche dopo l'uscita della Gran Bretagna l'Irlanda del Nord sarebbe rimasta nel mercato unico e quindi di fatto anche nell'unione doganale. I necessari controlli doganali avrebbero dovuto essere trasferiti nel Mare d'Irlanda. Le controversie avrebbero continuato a essere di competenza della Corte Europea di Giustizia. L'uscita avvenne a queste condizioni il 31 gennaio 2020. I futuri rapporti commerciali tra la Gran Bretagna e l'Unione Europea sarebbero

stati oggetto di trattative in un periodo transitorio il cui termine era previsto il 31 dicembre 2020.

Ancora piú importante da un punto di vista geopolitico fu un ulteriore successo del populismo di destra: l'elezione di Donald Trump a 45° presidente degli Stati Uniti l'8 novembre 2016. Trump aveva condotto la campagna elettorale all'insegna di invettive contro gli immigrati messicani, gli accordi multilaterali e gli impegni internazionali degli Stati Uniti e cercò, una volta eletto, di dar seguito alle sue promesse secondo le modalità tipiche di un imprenditore privo di scrupoli: senza appoggiarsi a consiglieri competenti, seguendo impulsivamente intuizioni contraddittorie, ma sempre con l'occhio rivolto all'«America first» quale lui la concepiva. Non ripeté piú l'affermazione fatta in campagna elettorale che la Nato era diventata «obsoleta», ma alla fine di maggio del 2017, in un incontro con i capi di stato e di governo dei paesi della Nato nel nuovo quartier generale di Bruxelles, ignorò qualunque riferimento agli obblighi di mutua assistenza previsti dall'articolo 5 del Trattato istitutivo. Incoraggiò gli inglesi a concludere l'uscita dall'Unione Europea e criticò tutti i tentativi dell'UE di stabilire una politica comune nei confronti dei flussi migratori. Denunciò la Trans-Pacific Partnership (TPP), appena approvata e interruppe i negoziati sul Trattato transatlantico sul commercio e gli investimenti (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP). In primavera impose addirittura dazi in primo luogo alla Cina, quindi alla stessa UE, dando cosí inizio a una guerra commerciale che portò infine a un'ulteriore impennata del disavanzo commerciale americano.

La denuncia degli impegni internazionali fu altrettanto gravida di conseguenze dell'unilateralismo economico e politico. Il 1° giugno 2017 Trump annunciò il ritiro degli Stati Uniti dall'Accordo di Parigi sul clima, attraverso il quale nel dicembre 2015 195 stati si erano impegnati a limitare l'aumento del riscaldamento globale a 1,5 gradi Celsius. Il 12 ottobre 2017 gli Usa abbandonarono l'UNESCO, l'organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura. Il 14 aprile 2020, nel pieno della pandemia da Coronavirus, sospesero il contributo statunitense all'Organizzazione Mondiale della Sanità; il 29 maggio Trump annunciò il ritiro degli Usa dall'Organizzazione, motivandolo con la sua presunta inadeguatezza e complicità con il governo cinese. La denuncia del Trattato INF il 1° agosto 2019 avvenne secondo lo stesso schema, la contestazione

delle violazioni; cosí accadde anche per l'annuncio dell'uscita dal Trattato Open Skies sulle ricognizioni aeree sull'Europa e il Nordamerica, il 21 maggio 2020.

Altri gesti unilaterali furono l'abbandono del principio dei due stati quale obiettivo della soluzione del conflitto mediorientale e il riconoscimento di Gerusalemme come capitale di Israele (dicembre 2017), la denuncia del Trattato con l'Iran per l'abbandono dell'atomica iraniana (maggio 2018) e la rinuncia alle manovre militari annuali in Corea del Sud in occasione dell'incontro con il dittatore nordcoreano Kim Jong-un a Singapore (giugno 2018). Gli alleati sudcoreani non ne erano stati informati, e un ulteriore incontro con Kim Jong-un ad Hanoi alla fine di febbraio 2019 fu interrotto senza esiti. Nel dicembre 2018 Trump annunciò il ritiro delle truppe statunitensi dal Nordovest della Siria, con la conseguenza che gli alleati curdi furono lasciati indifesi di fronte all'attacco dell'esercito turco. Nell'ottobre 2019 le truppe turche entrarono infatti nel Nord della Siria. I curdi furono costretti a chiedere l'aiuto delle truppe governative di Asad. Il 22 ottobre 2019 la Russia e la Turchia concordarono una divisione delle sfere di influenza nella Siria settentrionale.

## 4. *Le iniziative europee.*

In seguito all'uscita degli Stati Uniti dall'accordo con l'Iran la Russia poté ulteriormente estendere la propria influenza sul Medio Oriente, migliorando anche i rapporti con la Turchia, membro della Nato. Parallelamente fu intensificata la collaborazione con la Cina nell'ambito dell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai. I membri di questo gruppo fondato nel 2001 – costituito accanto alla Russia e alla Cina anche dall'India, dal Pakistan, dal Kazakistan, dal Kirghizistan, dal Tagikistan e dall'Uzbekistan – erano tutti tesi a salvaguardare la propria autonomia e non erano esenti da rivalità reciproche. Ma allo stesso tempo la Russia aggregò l'opposizione all'influenza americana nell'area asiatica e, con questa, l'intolleranza nei confronti delle critiche alle violazioni dei diritti umani e il reciproco sostegno nella salvaguardia di regimi autoritari e dittatoriali. Putin sostenne la candidatura dell'India quale membro permanente nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e

contemporaneamente si adoperò per ottenere dalla Cina lo status di «partner strategico».

In Europa il timore per le disastrose conseguenze dell'uscita della Gran Bretagna dall'Unione e lo sbigottimento per gli avventurismi di Trump in politica estera frenarono l'ondata nazionalistica che montava nella maggior parte degli stati membri. Molti cittadini europei si accorsero che erano in gioco non solo il multilateralismo ma lo stesso ordine democratico, e si apprestarono a resistere[9]. In Olanda, nelle elezioni parlamentari del 15 maggio 2017, ai nazionalpopulisti di Geert Wilders non arrise la tanto attesa vittoria. In Francia, al secondo turno delle elezioni presidenziali del 7 maggio 2017, il candidato della sinistra liberale Emmanuel Macron si impose contro Marine le Pen con un programma radicalmente europeista. Anche nelle elezioni per il Parlamento europeo del 23-26 maggio 2019 i consensi per i partiti euroscettici rimasero molto al di sotto delle aspettative; l'affluenza alle urne crebbe dal 42,6 per cento del 2014 al 50,6 per cento.

Con il suo programma di «rifondazione dell'Europa»[10] Macron ottenne risultati discontinui. Nel campo della difesa, in seguito alle consultazioni con la cancelliera tedesca, fece passi avanti assai significativi: tutti gli stati dell'Unione Europea, a eccezione della Danimarca, della neutrale Malta e della Gran Bretagna sul punto di uscire, presero parte alla *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) – l'iniziativa di Cooperazione strutturata permanente – varata nel dicembre 2017 per l'utilizzazione in comune di strutture e di capacità militari, finanziata da un incremento dei bilanci della difesa e legata alla creazione di gruppi di battaglia dell'Unione Europea. Sette paesi membri della PESCO concordarono inoltre di istituire una piattaforma militare per il regolare scambio di informazioni strategiche e operative, che nelle intenzioni avrebbe dovuto accelerare la creazione di una forza di intervento comune. La *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC) – Capacità militare di pianificazione e condotta – avrebbe guidato missioni di formazione e addestramento e, dalla fine del 2020, anche operazioni esecutive con forze pari alle dimensioni di un gruppo di battaglia. Inoltre un Fondo europeo di difesa avrebbe sostenuto la creazione e l'acquisizione di strumenti di difesa comuni tramite un cofinanziamento dei costi del 20 per cento.

Al contrario, Merkel esitò a far propria la proposta di Macron di un governo europeo dell'economia. Per il presidente francese si trattava di

introdurre un bilancio dell'eurozona, col quale finanziare investimenti, sostenere le aree in crisi economica e stabilizzare gli stati membri soggetti a shock asimmetrici tramite manovre congiunturali anticicliche. Per raccogliere le risorse necessarie il governo dell'eurozona doveva poter contrarre debito comune a livello europeo. Il ministro delle Finanze dell'eurozona avrebbe dovuto essere dotato di poteri sovranazionali; il bilancio avrebbe dovuto essere predisposto e controllato da un Parlamento dell'eurozona.

Al termine di estenuanti trattative, ciò che rimase fu l'istituzione di uno «Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività» (*Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness* – BICC) per la zona euro, varato dal Consiglio europeo del 21 giugno 2019. Si trattava di un bilancio speciale, nell'ambito del bilancio generale della UE, di cui la Commissione avrebbe potuto disporre su richiesta degli stati membri. L'80 per cento delle risorse a disposizione sarebbe stato distribuito sulla base della popolazione e del PIL pro capite investito, mentre il 20 per cento sarebbe stato utilizzato a sostegno di progetti «particolarmente ambiziosi» per rispondere a «sfide specifiche»[11]. L'ammontare delle risorse sarebbe stato definito nel quadro delle trattative per la dotazione finanziaria pluriennale 2021-2027.

Anche la riforma del trattato franco-tedesco diede risultati inferiori a quanto Macron si aspettasse. Anziché impegni concreti e vincolanti, per esempio per l'introduzione di una tassazione comune sulle transazioni finanziarie o sulle imprese digitali, il Trattato di Aquisgrana firmato il 22 gennaio 2019 conteneva impegni generici per il rafforzamento dell'unione economica e monetaria e per una sempre maggiore armonizzazione degli obiettivi e delle strategie di sicurezza e di difesa. Armonizzazione che d'ora in avanti sarebbe comunque stata verificata regolarmente nei suoi progressi. Sarebbero stati inoltre agevolati i meccanismi di cooperazione transfrontaliera e intensificato il regolare scambio di informazioni tra i governi e i parlamenti dei due paesi.

Quando nel marzo 2020 il primo ministro italiano Giuseppe Conte chiese ai suoi colleghi dell'Unione Europea un sostegno economico per superare la recessione causata dalla pandemia di Coronavirus, Macron ripropose ancora una volta l'idea di un debito comune dell'eurozona. Il 25 marzo, in una lettera al presidente del Consiglio europeo Charles Michel, scritta insieme ai capi di governo della Spagna, del Belgio, della Grecia, dell'Irlanda, del

Lussemburgo, del Portogallo e della Slovenia, Conte e Macron proposero uno «strumento di debito comune» che garantisse «il finanziamento stabile e a lungo termine» delle politiche utili a contrastare i danni causati dalla pandemia [12]. Altri governi europei, soprattutto quello olandese, ma anche quelli tedesco e austriaco, respinsero fermamente questo strumento, ritenendolo di difficile controllo. Dopo aspre discussioni, il 9 aprile i ministri delle Finanze dell'eurozona concordarono di mettere a disposizione la dotazione del Fondo Salvastati (MES) fino all'ammontare di 240 miliardi di euro per le misure di contenimento della crisi del Coronavirus, senza insistere sul vincolo delle riforme. Inoltre, dotarono la Banca Europea per gli Investimenti di un fondo di garanzia paneuropeo di 25 miliardi di euro, affinché fossero assicurati alle piccole e medie imprese prestiti a condizioni di vantaggio fino a 200 miliardi di euro. Approvarono anche un programma della Commissione per il finanziamento di un sostegno alla disoccupazione per l'ammontare di 100 miliardi di euro. Infine annunciarono un «Fondo europeo per la ricostruzione», della durata di dieci anni.

Per l'istituzione di questo fondo era determinante il fatto che la cancelliera tedesca abbandonasse la sua opposizione ai titoli di debito comunitari e accettasse che le somme mobilitate a questo scopo non fossero da considerare come prestiti da restituire ma come erogazioni a fondo perduto stanziate nell'ambito del bilancio dell'UE. Nell'ottica della proposta franco-tedesca del 18 maggio 2020, il fondo sarebbe diventato un normale stanziamento analogo alla dotazione del mercato agrario comune o dei fondi regionali, che vengono restituiti secondo regole comunitarie e non contribuiscono a incrementare il debito pubblico dei paesi economicamente piú deboli. Il 27 maggio la Commissione Europea integrò il piano franco-tedesco delle sovvenzioni di 500 miliardi di euro con la proposta di un ulteriore piano di prestiti per la cifra di 250 miliardi. Il 19 giugno il Consiglio Europeo approvò ancora una volta il principio del debito comune. Restava da decidere la ripartizione tra prestiti e sovvenzioni a fondo perduto. Ma fondamentalmente, pur in seguito a un aspro confronto, nella piú grave recessione economica dopo i disastri prodotti dalla seconda guerra mondiale – la Commissione calcolò per il 2020 una contrazione dell'economia dell'eurozona del 7,7 per cento – l'Unione Europea si era dimostrata capace di agire concordemente.

Figura 15.

Il presidente francese Emmanuel Macron presenta in una videoconferenza del 18 maggio 2020 insieme alla cancelliera tedesca Angela Merkel le misure strategiche comuni volte a contrastare la crisi economica causata dal Coronavirus.

L'Unione Europea riuscí anche ad assumere un ruolo di guida globale con l'iniziativa di una conferenza di donatori per il finanziamento del vaccino, che già in apertura, il 4 maggio 2020, raccolse 7,5 miliardi di euro da parte dei donatori e piú di un miliardo di euro di prestiti per lo sviluppo di farmaci e di vaccini contro la pandemia di Coronavirus. Gli Stati Uniti non parteciparono all'iniziativa, confermando cosí una volta di piú l'isolamento geopolitico in cui li aveva confinati la politica di Trump dell'«America First». Nella conferenza dei donatori non era coinvolta neanche la Cina. La Commissione Europea per parte sua, spinta da Macron e Merkel, pose tuttavia le premesse affinché del vaccino, del quale era chiara l'urgenza, non beneficiasse solamente, o in prima istanza, la popolazione europea, ma una vasta area della popolazione mondiale, in

particolare i paesi piú poveri. Insieme con il Canada e la Norvegia, la Commissione Europea lanciò un appello affinché il vaccino fosse considerato un «bene globale pubblico del XXI secolo». In linea di principio anche il governo cinese si dichiarò d'accordo.

Figura 16.
Il presidente americano Donald Trump in visita a Kenosha (Wisconsin), dopo gli scontri avvenuti il primo settembre 2020 tra manifestanti e polizia in seguito al ferimento dell'afro-americano Jacob Blake.

In questo modo l'Unione Europea non si è limitata a esercitare una funzione di leadership in ambito sanitario, ma ha lanciato segnali contro la crisi del multilateralismo, che minaccia di limitare la lotta alle emergenze dettate dalla pandemia al piano strettamente nazionale. I governi nazionali non sono in grado di affrontare con i propri mezzi l'emergenza provocata dal Coronavirus. Ma il malcontento della popolazione che ne deriva, che può ben presto trasformarsi in collera e paura, minaccia tuttavia sempre piú

decisamente di spingerli a rifiutare la solidarietà internazionale. Questa è perciò la questione decisiva per il futuro dell'ordine mondiale: se le forze politiche responsabili riusciranno a trovare una via d'uscita da questo circolo vizioso.

1. *«The ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro»*: intervento di Mario Draghi, presidente della BCE, alla Global Investment Conference, Londra 26 luglio 2012.
2. The White House: *Remarks By President Obama to the Australian Parliament*, 17 novembre 2011.
3. *How Syria's Death Toll Is Lost in the Fog of War*, in «New York Times», 13 aprile 2018.
4. Per la ricostruzione delle trattative si veda «Der Spiegel», 14 febbraio 2015, pp. 22-28; ulteriori informazioni in François Hollande, *Les leçons du pouvoir*, Parigi 2018, pp. 64-69.
5. Cfr. Wolfgang Richter, *Europa und der INF-Vertrag: Verdammt zur Zuschauerrolle?*, in «Aus Politik und Zeitgeschichte», 18-19, 2019, pp. 21-26.
6. Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, *Irregular Migrant, Refugee Arrivals in Europe Top One Million in 2015*, Comunicato stampa del 22 dicembre 2015.
7. Governo della Repubblica Federale di Germania, Conferenza stampa estiva della Cancelliera Angela Merkel, 31 agosto 2015.
8. Sito del Governo ungherese: discorso del primo ministro Viktor Orbán al 25° Bálványos Summer Free University and Student Camp.
9. Cfr. Wilfried Loth, *The Future of the European Union*, in «Journal of European Integration History», 2, 2018, pp. 269-77.
10. Emmanuel Macron, *Rivoluzione*, trad. it. La nave di Teseo, Milano 2017, cap. xv.
11. Consiglio Europeo, *Term sheet on the budgetary instrument for convergence and competitiveness* (BICC), 10 ottobre 2019. (https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc/ – In italiano: https://www.consilium.europa.eu/it/policies/emu-deepening/bicc-faq/).
12. http://www.governo.it/it/articolo/coronavirus-la-lettera-al-presidente-del-consiglio-europeo-charles-michel/14378.

Bibliografia scelta


ALTENBURG, TILMAN e LEININGER, JULIA 2008 *Global Shifts Caused by the Rise of Anchor Countries*, in «Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie», vol. 52, n. 1, pp. 4-19.

BADSTÜBNER, ROLF e LOTH, WILFRIED (a cura di) 1994 *Wilhelm Pieck. Aufzeichnungen zur Deutschlandpolitik 1945-1953*, Berlin.

BALASSA, BELA 1991 *Economic Policies in the Pacific Area Developing Countries*, Palgrave-Macmillan, London.

BALD, DETLEF 1999 *Hiroshima, 6. August 1945. Die nukleare Bedrohung*, DTV, München.

BERNECKER, WALTHER L. 1997 *Port Harcourt, 10. November 1995. Aufbruch und Elend in der Dritten Welt*, DTV, München.

BESCHLOSS, MICHAEL R. 1991 *Guerra fredda: Kennedy e Kruscev, Cuba, la crisi dei missili, il muro di Berlino*, Mondadori, Milano.

BETTZUEGE, REINHARD 1995 *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994*, Verlag Wissenschaft und Politik, Köln.

BIERMANN, RAFAEL 1997 *Zwischen Kreml und Kanzleramt. Wie Moskau mit der deutschen Einheit rang*, Paderborn.

BITSCH, MARIE-THÉRÈSE (a cura di) 2009 *Cinquante ans de traité de Rome 1957–2007. Regards sur la construction européenne*, Steiner, Stuttgart.

BOSE, SUGATA e JALAL, AYESHA 1998 *Modern South Asia. History, Culture, Political Economy*, London.

BOWIE, ROBERT R. e IMMERMAN, RICHARD H. 1998 *Waging Peace. How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy*, New York.

BOZO, FRÉDÉRIC et al. (a cura di) 2017 *German Reunification: A Multinational History*, Routledge, London - New York.

BROWN, ARCHIE 1997 *The Gorbachev Factor*, Oxford - New York.

2007 *Seven Years that Changed the World. Perestroika in Perspective*, Oxford.

CALVOCORESSI, PETER 2001 *World Politics 1945-2000*, Harlow.

CASEY, STEVEN e WRIGHT, JONATHAN (a cura di) 2011 *Mental Maps in the Early Cold War Era, 1945-1968*, Basingstoke, New York.

CHEN JIAN 2001 *Mao's China and the Cold War*, University of North Carolina Press, Chapel Hill (N.C.).

CHRUŠČËV, NIKITA S. 1991 *Koreiska voina*, in «Ogonek», vol. I.

CLAYTON-GARWOOD, ELLEN 1958 *Will Clayton. A Short Biography*, Austin (Tex.).

COASE, RONALD e WANG, NING 2012 *How China became capitalist*, New York.

COHEN, WARREN I. e IRIYE, AKIRA (a cura di) 1990 *The Great Powers in East Asia, 1953-1960*, New York.

COLEMAN, DAVID G. e SIRACUSA, JOSEPH M. 2006 *Real-World Nuclear Deterrence. The Making of International Strategy*, Westport (Conn.).

CZEMPIEL, ERNST-OTTO 1989 *Machtprobe. Die Usa und die Sowjetunion in den achtziger Jahren*, München.

DE GAULLE, CHARLES 1970 *Memorie della speranza*, I. *Il rinnovamento 1958-1962*, Rizzoli, Milano.

DOBBS, MICHAEL 2008 *One Minute to Midnight. Kennedy, Khrushchev, and Castro on the Brink of Nuclear War*, New York.

DOBRYNIN, ANATOLIJ 1995 *In Confidence. Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents (1962-1986)*, Random House, New York.

ENGEL, JEFFREY A. 2017 *When the world seemed new: George H. W. Bush and the end of the Cold War*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston.

ETZOLD, THOMAS H. e GADDIS, JOHN L. (a cura di) 1978 *Containment. Documents on American Policy and Strategy, 1945-1950*, New York.

FILITOV, ALEXEIJ M. 1996 *Problems of Post-War Construction in Soviet Foreign Policy Conceptions during World War II*, in F. GORI e S. PONS (a cura di), *The Soviet Union and Europe in the Cold War, 1943-53*, Basingstoke, New York, pp. 3-22.

FINK, CAROLE E SCHAEFER, BERND (a cura di) 2009 *Ostpolitik, 1969-1974. European and Global Responses*, Cambridge.
FOSCHEPOTH, JOSEF 1984 *Churchill, Adenauer und die Neutralisierung Deutschlands*, in «Deutschland-Archiv», n. 17, pp. 1286-1301.
FREEDMAN, LAWRENCE 2003 *The Evolution of Nuclear Strategy*, Basingstoke, New York.
FRIED, EDWARD R. e SHULTZE, CHARLES L. 1975 *Higher Oil Prices and the World Economy. The Adjustment Problem*, Brookings Institution, Washington (D.C.).
FURSENKO, ALEKSANDR e NAFTALI, TIMOTHY 2006 *Khrushchev's Cold War. The Inside Story of an American Adversary*, New York.
GADDIS, JOHN L. 2005 *The Cold War: A New History*, London - New York; trad. it. *La guerra fredda. Cinquant'anni di paura e speranza*, Milano 2008.
1997 *We Now Know. Rethinking Cold War History*, Oxford; trad. it. *La guerra fredda: rivelazioni e riflessioni*, Catanzaro 2002.
GARTHOFF, RAYMOND L. 1985 *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington (D.C.).
1994 *The Great Transition. American-Soviet Relations and the End of the Cold War*, Washington (D.C.).
GEHLER, MICHAEL e LOTH, WILFRIED (a cura di) 2020 *Relaunching Europe. Towards a Political, Economic and Monetary Union, 1984-1989*, Nomos, Baden-Baden.
GORBATSCHOW, MICHAIL 1995 *Erinnerungen*, Siedler, Berlin.
GRACHEV, ANDREI 2008 *Gorbachev's Gamble. Soviet Foreign Policy and the End of the Cold War*, Cambridge.
GRANDIN, GREG 2006 *Empire's Workshop: Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism*, Metropolitan, New York.
GREINER, BERND 2007 *Krieg ohne Fronten. Die Usa in Vietnam*, Hamburg.
GREINER, BERND, MÜLLER, CHRISTIAN TH. e WEBER, CLAUDIA (a cura di) 2010 Ö*konomie im Kalten Krieg*, Hamburg.
2011 *Macht und Geist im Kalten Krieg*, Hamburg.
GREINER, BERND, MÜLLER, CHRISTIAN TH. e DIERK, WALTER (a cura di) 2006 *Heiße Kriege im Kalten Krieg*, Hamburg.

2008 *Krisen im Kalten Krieg*, Hamburg.
2009 *Angst im Kalten Krieg*, Hamburg.
GROB-FITZGIBBON, BENJAMIN 2011 *Imperial Endgame. Britain's Dirty Wars and the End of Empire*, Basingstoke, New York.
HANHIMÄKI, JUSSI M. 2013 *The Rise and Fall of Détente: American Foreign Policy and the Transformation of the Cold War*, Potomac Books, Washington, D.C.
HARRISON, HOPE M. 2003 *Driving the Soviets up the wall: Soviet-East German relations, 1953-1961*, Princeton.
HENKE, KLAUS-DIETMAR (a cura di) 2009 *Revolution und Vereinigung 1989-90. Als in Deutschland die Realität die Phantasie überholte*, München.
HERRING, GEORGE C. 2002 *America's Longest War. The United States and Vietnam, 1950-1975*, Boston.
HIEPEL, CLAUDIA (a cura di) 2014 *Europe in a Globalising World. Global Challenges and European Responses in the "long" 1970s*, Nomos, Baden-Baden.
HILDERMEIER, MANFRED 1998 *Geschichte der Sowjetunion 1917-1991. Entstehung und Niedergang des ersten sozialistischen Staates*, München.
HITCHCOCK, WILLIAM I. 1998 *France Restored. Cold War Diplomacy and the Quest for Leadership in Europe, 1944 -1954*, Chapel Hill (N.C.).
HOBSBAWM, ERIC 1995 *Age of Extremes: the short Twentieth Century 1914-1991*, London; trad. it. *Il secolo breve 1914-1991*, Milano 2007.
HOFFMAN, DAVID E. 2009 *The Dead Hand: The Untold Story of the Cold War Arms Race and its Dangerous Legacy*, New York.
IRIYE, AKIRA 1992 *China and Japan in the Global Setting*, Cambridge (Mass.).
ISRAELYAN, VICTOR 1995 *Inside the Kremlin during the Yom Kippur War*, University Park, Nottingham.
JAMES, HAROLD 1999 *Rambouillet, 15 novembre 1975. La globalizzazione dell'economia*, il Mulino, Bologna.
JANSEN, JAN C. e OSTERHAMMEL, JÜRGEN 2013 *Dekolonisation. Das Ende der Imperien*, München.
JUDT, TONY 2006 *Postwar: A History of Europe Since 1945*, London; trad. it. *Dopoguerra: com'è cambiata l'Europa dal 1945 ad oggi*, A. Piccato,

Milano 2007.
KAELBLE, HARTMUT 2011 *Kalter Krieg und Wohlfahrtsstaat. Europa 1945-1989*, München.
KAISER, KARL 1963 *EWG und Freihandelszone. England und der Kontinent in der europaischen Integration*, Sythoff, Leiden.
KAPLAN, KAREL 1981 *Der kurze Marsch. Kommunistische Machtübernahme in der Tschechoslowakei 1945-1948*, München.
KENNEDY-PIPE, CAROLINE 1998 *Russia and the World 1917-1991*, London.
KERSHAW, IAN 2018 *Roller-Coaster. Europe, 1950-2017*, Allen Lane, London.
LAWRENCE, MARK A. 2005 *Assuming the Burden. Europe and the American Commitment to War in Vietnam*, Berkeley (Cal.).
LAWSON, GEORGE, ARMBRUSTER, CHRIS e COX, MICHAEL (a cura di) 2010 *The Global 1989. Continuity and Change in World Politics*, Cambridge.
LEFFLER, MELVYN P. 2007 *For the Soul of Mankind. The United States, the Soviet Union, and the Cold War*, New York.
LEFFLER, MELVYN P. e WESTAD, ODD ARNE (a cura di) 2010 *The Cambridge History of the Cold War*, 3 voll., Cambridge.
LIPGENS, WALTER 1977 *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950*, I. *1945-1947*, Stuttgart.
LOTH, WILFRIED 1989 *Weltpolitische Zäsur 1945. Der Zweite Weltkrieg und der Untergang des alten Europa*, in CHRISTOPH KLEßMANN (a cura di), *Nicht nur Hitlers Krieg. Der Zweite Weltkrieg und die Deutschen*, Düsseldorf, pp. 99-112.
1994 *Stalins ungeliebtes Kind. Warum Moskau die DDR nicht wollte*, Berlin; trad. it. *Figliastri di Stalin. Mosca, Berlino e la formazione della RDT*, Urbino 1997.
1996 *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957*, Göttingen.
2000 *Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941-1955*, nuova ed. ampliata, München.
2002 *Overcoming the Cold War. A History of Détente, 1950-1991*, Palgrave Macmillan, Basingstoke - New York.

LOTH, WILFRIED 2007 *Die Sowjetunion und die deutsche Frage. Studien zur sowjetischen Deutschlandpolitik*, Göttingen.
2010 *The German Question from Stalin to Khrushchev. The Meaning of New Documents*, in «Cold War History», n. 10, pp. 229-45.
2015 *Building Europe. A History of European Unification*, De Gruyter Oldenbourg, Berlin-Boston
2016 *Die Rettung der Welt. Entspannungspolitik im Kalten Krieg 1950-1990*, Campus, Frankfurt - New York.
LOTH, WILFRIED (a cura di) 2009 *Experiencing Europe. 50 Years of European Construction 1957-2007*, Baden-Baden.
LOTH, WILFRIED e SOUTOU, GEORGES-HENRI (a cura di) 2008 *The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965-1975*, London.
LOUIS, WILLIAM ROGER 1984 *The British Empire in the Middle East 1945-1951. Arab Nationalism, the United States, and Postwar Imperialism*, Oxford.
MANN, JAMES 2009 *The Rebellion of Ronald Reagan. A History of the End of the Cold War*, New York.
MANSFIELD, PETER e PELHAM, NICOLAS 2003 *A History of the Middle East*, London; trad. it. *Storia del Medio Oriente*, Torino 1997.
MARK, CHI-KWAN 2012 *China and the World since 1945*, London.
MASSIGLI, RENÉ LUCIEN DANIEL 1978 *Une comédie des erreurs, 1943-1956: souvenirs et réflexions sur une étape de la construction européenne*, Plon, Paris.
MASTNY, VOJETCH 1996 *The Cold War and Soviet Insecurity. The Stalin Years*, Oxford.
MEJCHER, HELMUT 1998 *Sinai, 5. Juni 1967. Krisenherd Naher und Mittlerer Osten*, München; trad. it. *Sinai, 5 giugno 1967: il conflitto arabo-israeliano*, Bologna 2000.
MILWARD, ALAN S. 2004 *Europe and the Marshall Plan. 50 Years On*, in JOHN AGNEW e J. NICHOLAS ENTRIKIN (a cura di), *The Marshall Plan Today. Model and Metapher*, London - New York, pp. 58-81.
MÖCKLI, DANIEL 2009 *European Foreign Policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, London.

MONNET, JEAN 1978 *Cittadino d'Europa*, Guida, Milano.

NAGAI, YONOSUKE e IRIYE, AKIRA (a cura di) 1977 *The Origins of the Cold War in Asia*, New York.

NAIMARK, NORMAN e GIBIANSKII, LEONID (a cura di) 1997 *The Establishment of Communist Regimes in Eastern Europe, 1944-1949*, Boulder (Col.).

NUTI, LEOPOLDO (a cura di) 2009 *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev 1975-1985*, Routledge, Abingdon - New York.

NUTI, LEOPOLDO et al. (a cura di) 2015 *The Euromissile Crisis and the End of the Cold War*, Stanford University Press, Stanford.

OUIMET, MATTHEW J. 2003 *The Rise and Fall of the Brezhnev Doctrine in Soviet Foreign Policy*, Chapel Hill.

PATEL, KIRAN KLAUS 2020 *Project Europe. A History*, Cambridge University Press, Cambridge.

PETER, MATTHIAS e WENTKER, HERMANN (a cura di) 2012 *Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975-1990*, München.

REINISCH, JESSICA e WHITE, ELIZABETH (a cura di) 2011 *The Disentanglement of Populations. Migration, Expulsion and Displacement in Postwar Europe, 1944-49*, Basingstoke, New York.

REMNICK, DAVID 1993 *Lenin's Tomb. The Last Days of the Soviet Empire*, New York.

REYNOLDS, DAVID 2000 *One World Divisible. A Global History since 1945*, London.

ROBERTS, GEOFFREY 2008 *Stalin's wars: from World War to Cold War, 1939-1953*, London.

RÖDDER, ANDREAS 2009 *Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung*, München.

ROMERO, FEDERICO 2014 *Storia della guerra fredda: l'ultimo conflitto per l'Europa*, Einaudi, Torino.

ROTHERMUND, DIETMAR 1998 *Delhi, 15. August 1947. Das Ende kolonialer Herrschaft*, München; trad. it. *Delhi, 15 agosto 1947: la fine del colonialismo*, Bologna 2000.

SANDERSON, CLAIRE 2003 *L'impossible alliance? France, Grande-Bretagne et défense de l'Europe 1945-1958*, Paris.
SAYIGH, YAZID e SHLAIM, AVI (a cura di) 1997 *The Cold War and the Middle East*, Oxford.
SCHENK, CATHERINE R. 2011 *International Economic Relations since 1945*, London.
SCHUBERT, KLAUS VON (a cura di) 1977 *Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumentation 1945-1977*, parte prima, Bonn.
SCHULZ, MATTHIAS e SCHWARTZ, THOMAS A. (a cura di) 2010 *The Strained Alliance. US -European Relations from Nixon to Carter*, Cambridge.
SELF, ROBERT C. 2010 *British Foreign and Defence Policy since 1945*, Basingstoke, New York.
SIEGLER, HEINRICH VON (a cura di) 1970 *Dokumentation zur Deutschlandfrage*, V. *Chronik der Ereignisse von der Wiederaufnahme der Berlin-Diskussion Januar 1968 bis zur Regierungserklärung Brandts Oktober 1969*, Siegler & Co. Verlag für Zeitarchive, Bonn.
SOUTOU, GEORGES-HENRI 1996 *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris.
2001 *La guerre de Cinquante Ans. Les relations Est-Ouest 1943-1990*, Paris.
SPOHR, KRISTINA 2019 *Post Wall, Post Square: Rebuilding the World after 1989*, William Collins, London.
STEININGER, ROLF 2009 *Berlinkrise und Mauerbau 1958 bis 1963*, nuova ed. ampliata, München.
STÖVER, BERND 2007 *Der Kalte Krieg 1947–1991. Geschichte eines radikalen Zeitalters*, München.
STUECK, WILLIAM 2002 *Rethinking the Korean War. A New Diplomatic and Strategic History*, Princeton (N.J.).
TAUBMAN, WILLIAM 2003 *Khrushchev. The Man and His Era*, New York.
2017 *Gorbachev. His Life and Times*, Norton, New York - London.
THACKRAH, JOHN RICHARD 2009 *Routledge Companion to Military Conflict since 1945*, London.

THIEMEYER, GUIDO 2010 *Europäische Integration. Motive - Prozesse - Strukturen*, Weimar, Wien-Köln.

THOMAS, DANIEL C. 2001 *The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton (N.J.).

TOOZE, ADAM 2018 *Crashed. How a Decade of Financial Crisis Changed the World*, Allen Lane, London; trad. it. *Lo schianto: 2008-2018: come un decennio di crisi economica ha cambiato il mondo*, Mondadori, Milano 2018.

TRACHTENBERG, MARC 1999 *A Constructed Peace. The Making of the European Settlement, 1945-1963*, Princeton (N.J.).

VAÏSSE, MAURICE 1998 *La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle*, Paris.

VENN, FIONA 1986 *Oil Diplomacy in the Twentieth Century*, Macmillan, London.

VILLAUME, POUL e WESTAD, ODD ARNE (a cura di) 2010 *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985*, Copenaghen.

WEATHERSBY, KATHRYN 1995-96 *New Russian Documents on the Korean War*, in «CWIHP-Bulletin», pp. 30-84.

WEBER, HERMANN (a cura di) 1986 *DDR. Dokumente zur Geschichte der Deutschen Demokratischen Republik 1945-1985*, München.

WESTAD, ODD ARNE 2007 *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge University Press, Cambridge; trad. it. *La guerra fredda globale*, il Saggiatore, Milano 2015.

2017 *The Cold War. A World History*, Hachette Book Group, New York.

WESTAD, ODD ARNE (a cura di) 1998 *Brothers in Arms. The Rise and Fall of the Sino-Soviet Alliance, 1945-1963*, Washington (D.C.).

2001 *Reviewing the Cold War. Approaches, Interpretations, Theory*, London.

WIRSCHING, ANDREAS 2012 *Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit*, München.

WORLD BANK 1997 *China 2020. Development Challenges in the New Century*, Washington (D.C.).

ZAJEC, OLIVIER 2011 *La nouvelle impuissance américaine. Essai sur dix années d'autodissolution stratégique*, Paris.

ZAKARIA, FAREED 2008 *L'era post-americana*, Milano.

ZUBOK, VLADISLAV M. 2007 *A Failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, University of North Carolina Press, Chapel Hill (N.C.).

# Elenco dei nomi, dei luoghi e delle cose notevoli

Abcasia
Abd Allāh ibn al-Ḥusayn I, re di Giordania
Abd Rabbuh Mansur Hadi
Acheson, Dean Gooderham
Adamec, Ladislav
Adenauer, Konrad
Afghanistan
Africa
L'Aja
Alamogordo, città
Albania
Algeri:
– conferenza (1967)
Algeria:
– FLN - Front de libération nationale
Alleanza Atlantica, *vedi* Nato - Trattato dell'Atlantico del Nord
America centrale
America del Sud / America latina
Amin, Hafizullah
Amsterdam:
– trattato (1997)
Andropov, Jurij
Angola:
– MPLA (Movimento popolare per la liberazione dell'Angola)
Annam
Antonescu, Ion
Aqaba, golfo
Arabia Saudita
'Arafāt, Yāsser
Árbenz Guzmán, Jacobo
Archys, fiume
Argentina
Armenia
al-Asad, Hāfiẓ
Ase-An - Association of South Asian Nations
Asia:
– Sud-est asiatico

Assuan, diga
Atene
Atlantico, oceano
Attlee, Clement Richard
Australia
Austria
L'Avana:
– Conferenza di solidarietà dei popoli (1966)
Ayub Khan, Mohammad
Azerbaigian

Baghdad
Bahr, Egon
Bahrein
Baia dei Porci
Baker, James
Bakulin, Sergej Nikolaevič
Balcani, regione
Baltico, mare
Banca Europea per gli Investimenti
Bandung, conferenza (1955)
Bangladesh
Bangkok
Bao Dai, ultimo imperatore del Vietnam
BCE - Banca Centrale EuropeaBegin, Menahem
Belgio
Belgrado
Ben Ali, Zine el-Abidine
Ben Bella, Ahmed
Benelux
Beneš, Edvard
Bengala
Ben Gurion, David (David Grün)
Berija, Lavrentij Pavlovič
Berlino:
– Est
– Ovest
– muro
Bernanke, Ben
Bevin, Ernest
Beyen, Wim
BICC - Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness (Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività)
Bielorussia
Birmania
Bismark, Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen
Blair, Tony
Blake, Jacob

Bolivia
Bonn
Bosnia Erzegovina
Bradley, Omar Nelson
Brandt, Willy (Herbert Ernst Karl Frahm)
Brasile
Brežnev, Leonid Il'ič
Brunei
Bruxelles:
– trattato (1948)
Brzezinski, Zbignew
Budapest:
– appello (1969)
Bulgaria
Burundi
Bush, George Herbert Walker
Bush, George Walker

Caetano, Marcelo
Il Cairo:
– conferenza (1952)
– conferenza (1964)
Calcutta
California
Callaghan, James
Cambogia
Cameron, David
Canada
Canton (Guangzhou)
Caraibi
Cardoso, Fernando Henrique
Carelia
Carter, Jimmy (James Earl Carter Jr.)
Castro, Fidel (Fidel Alejandro Castro Ruz)
Caucaso, regione
Ceauşescu, Nicolae
CECA - Comunità europea del carbone e dell'acciaio
Cecoslovacchia
CED - Comunità europea di difesa
Cee - Comunità economica europea
Černenko, Konstantin
Ceylon, isola
Chengdu, città
Chen Jian
Chiang Kai-shek
Chiesa cattolica / Vaticano
Chirac, Jacques
Chruščëv, Nikita Sergeevič

Churchill, Winston Leonard Spencer
Cia - Central Intelligence Agency
Cina / Repubblica popolare cinese
Cipro
Cisgiordania, regione
Città del Guatemala
Clayton, William
Clinton, Bill (William Jefferson Blythe III)
Clinton, Hillary
Cocincina
Collor de Mello, Fernando
Commissione Europea
Commonwealth
Comunità europea
Congo
Conte, Giuseppe
Copenaghen:
– conferenza (1973)
– Consiglio europeo (1993)
Corea:
– del Nord
– del Sud
Coronavirus
Costa d'Avorio
Costa d'Oro
Crimea
Croazia
CSCE - Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (1973-75)
Cuba

Damasco
Danimarca
Danzica
d'Argenlieu, Georges Therry
Da Silva, Luiz Inácio, *detto* Lula
Davignon, Étienne
Dayton, accordo (1995)
De Gasperi, Alcide
De Gaulle, Charles
Delors, Jacques
Deng Xiaoping
Dien Bien Phu, base fortificata francese
Đilas, Milovan
Dimitrov, Georgi Mihajlov
disoccupazione
Dixon, Pierson
Doha, città
Dooge, James

Draghi, Mario
Dresda
Dubček, Alexander
Dulles, John Foster
Dunkerque, trattato di (1947)

Eden, Robert Anthony Eden, conte di Avon
EFSF – Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria
EFTA - Associazione europea di libero scambio
Egitto
Eisenhower, Dwight David, *detto* Ike
Elba, fiume
El'cin (Eltsin), Boris
Emirati Arabi Uniti
Erhard, Ludwig
Essen, Consiglio europeo (1994)
Estonia
Estremo Oriente
Etiopia
Euratom - Comunità europea dell'energia atomica
Europa

Falin, Valentin
Fārūq I (Fārūq ibn Fu'ād), re dell'Egitto e del Sudan
Fayṣal ibn 'Abd al-Āzīz, re dell'Arabia Saudita
Fayṣal II ibn Ghāzī, re dell'Iraq
Federal Reserve
Federazione russa
Filippine:
– HUK, movimento guerrigliero
Finlandia
Fischer, Joschka (Joseph Martin Fischer)
FMI - Fondo monetario internazionale
Fontainebleau, accordi (1984)
Ford, Gerald Rudolph
Fouchet, Christian
Francia
Fulton, Missouri

G7
G8:
– Heiligendamm (2007)
G20
G77
Gandhi, Mohandas Karamchand, *detto* Mahatma
Gaza, striscia di
Genscher, Hans-Dietrich
Georgia, stato

Gerico, città
Germania
Gerusalemme
Gheddafi, Muammar (Mu‘ammar al-Qadhdhāfī)
Giappone
Giava
Ginevra:
– conferenza (1954)
– conferenza (1985)
– conferenza (1987)
– summit (1955)
Giordania
Giscard d’Estaing, Valéry
Glassboro, città
Golan, alture
Gomułka, Wladisław
Gorbačëv, Michail Sergeevič
Gor’kij (Nižnij Novgorod), città
Gran Bretagna
Grecia
Gromyko, Andrej
Groza, Petru
Guadalupa, vertice (1979)
Guantánamo, base
Guillaume, Günther
Guinea
Guinea-Bissau

Habomai
Haiphong, città
Hallstein, Walter:
– dottrina
Hanoi
Hatta, Mohammed
Havel, Václav
Heath, Edward
Helsinki:
– accordi (1973-75)
– Consiglio europeo (1999)
Hiroshima
Hitler, Adolf
Ho Chi Minh
Hollande, François
Honduras
Honecker, Erich
Hong Kong
Houphouët-Boigny, Félix
Husák, Gustáv

Ḥusayn ibn Alī
Ḥusayn ibn Ṭalāl I, re di Giordania
Hu Yaobang

India
Indiano, oceano
Indocina
Indonesia
Iran
Iraq
Irlanda
Islanda
Israele
Italia

Jackson, Henry
Jakovlev, Alexander
Jalta, Conferenza di (1945)
Jaruzelski, Wojciech
Jenkins, Roy
Jiang Zemin
Jinnah, Muhammad Ali
Johnson, Lyndon Baines
Jugoslavia

Kabul, città
Kádár, János
Kakuei Tanaka
Karadžić, Radovan
Karamanlis, Konstantinos
Karlovy Vary (Karlsbad)
Karmal, Babrak
Karzai, Hamid
Kasai, provincia
Kashmir, regione
Katanga, provincia
Kazakistan
Kennan, George Frost
Kennedy, John Fitzgerald
Kenosha, città
Kenya
Kenyatta, Jomo
Kgb (Comitato per la sicurezza dello stato)
Khomeini, Ruhollad (Ruhollāh Muṣṭafā Mosavi Khomeyni)
Kiesinger, Kurt Georg
Kiev, città
Kim Il Sung (Kim Song-ju)
Kirgizistan

Kis, János
Kissinger, Henry Alfred
Kohl, Helmut
Kosovo
Kosygin, Aleksej Nikolaevič
Krenz, Egon
Kuomintang
Kurili, isole
Kuwait

Ladakh, regione
Laeken, Consiglio europeo (2001)
La Mecca
Lampedusa
Laos
Le Duc Tho (Phan Đính Khai)
Lee Kuan Yew
Léopoldville, città
Lettonia
Libano
Libia
Linggadjati, accordo (1946)
Lipsia
Lituania
Londra
Lorena, regione
Los Angeles
Loth, Wilfried
Lublino, comitato (1945)
Lussemburgo

Maastricht, Consiglio europeo (1991):
– Trattato sull'Unione Europea (1993)
MacArthur, Douglas
Macedonia
Macmillan, Maurice Harold, Lord, conte di Stockton
Macron, Emmanuel
Madiun, rivolta (1948)
Madrid, conferenza (1991)
Madura, isola
Maghreb, regione
Majskij, Ivan
Malawi (Nyasaland)
Malenkov, Georgij Maksimilianovič
Malesia
Malta
Manciuria
Mandela, Nelson

Mao Zedong
Marocco
Marshall, George Catlett:
– piano
Mazowiecki, Tadeusz
McNamara, Robert Strange
Medio Oriente
Medvedev, Dmitrij
Medvedev, Vladim
Mendès France, Pierre Isaac Isidore
Mènghistu, Hailè Mariàm
Merkel, Angela
Mers el-Kébir
MES - Meccanismo Europeo di Stabilità (Fondo Salvastati)
Messico
Messina, Conferenza di (1955)
Michel, Charles
Michele I di Hohenzollern-Sigmaringen, re di Romania
Miki Takeo
Mikołajczyk, Stanisław
Milano:
– Consiglio europeo di (1985)
Milošević, Slobodan
Missouri, stato
Mitterrand, François
Mobutu, Joseph-Désiré (Sese Seko)
Modrow, Hans
Moldavia
Mollet, Guy
Molotov, Vjačeslav Michajlovič
Monaco:
– Patto (1938)
Mongolia
Monnet, Jean
Montenegro
Moro, Aldo
Mosca:
– Trattato di (1970)
Mosella, canale
Mossadegh, Mohammad
Mountbatten, Louis Francis Albert Victor Nicholas, Lord, viceré d'India
Mozambico
MPCC - Military Planning and Conduct Capability (Capacità militare di pianificazione e condotta)
Mubārak, Ḥosnī Sayyid Ibrāhīm
Muskie, Edmund Sixtus
Myanmar, *vedi* Birmania

Nagasaki
Naghib, Mohammed
Nagy, Ferenc
Nagy, Imre
Nairobi
Nam - Movimento dei paesi non allineati
Nasser (Gamāl ‘Abd al-Nāşer)
Nato - North Atlantic Treaty Organization:
– Trattato dell’Atlantico del Nord (Patto Atlantico, 1949)
Nehru, Jawaharlal
Neisse, fiume
New Jersey
New York
Ngo Dinh Diem
Ngo Dihn Nhu
Nguyen Cao Ky
Nguyen Van Thieu
Nitze, Paul
Nixon, Richard Milhous
Nizza:
– Trattato di (2000)
Nkrumah, Kwame
Norvegia
NSC - National Security Council
Nuova Delhi
Nuova Guinea (Papua occidentale)
«Nuova via della seta», progetto
Nuova Zelanda
Nuovo Messico
Nyerere, Julius

Obama, Barack Hussein
Obote, Milton
Oder, fiume
OECE/OCSE - Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
Ohio
Okinawa, isole
Olanda, *vedi* Paesi Bassi
Onu - Organizzazione delle Nazioni Unite
Oreanda (Crimea)
Oslo
Ossezia del Sud

Paasikivi, Juho Kusti
Pac - Politica agricola comune
Pacifico, oceano
Paesi Bassi / Olanda
paesi in via di sviluppo

Pakistan
Palestina:
– Olp - Organizzazione per la liberazione della Palestina
Palme, Sven Olof Joachim
Panmunjon, villaggio
Papandreou, Andreas
Papandreou, Geōrgios
Parigi:
– accordi (1954)
– accordi (1973)
– conferenza (1972)
– conferenza (1974)
– Trattato dell'Eliseo (1963)
Park Chung-hee
Pavel, Josef
Pechino
Persico, golfo
PESCO - Permanent Structured Cooperation (Cooperazione strutturata permanente)
Petersberg, castello
Petkov, Nikola
Petrovo Selo (Serbia)
Phnom Penh, città
Pieck, Wilhelm
PIL, Prodotto Interno Lordo
Pleven, René
Polonia
Pompidou, Georges
Portogallo
Pörtschach, Consiglio europeo (1998)
Potsdam, Conferenza di (1945)
Pozsgay, Imre
Praga:
– primavera di
Primavera Araba
Prodi, Romano
Punjab
Pusan, città
Putin, Vladimir Vladimirovič

al-Qā'ida

Rabin, Yitzhak
Rakowski, Mieczysław
Ramallah, città
Rambouillet, castello
Rapacki, Adam
Reagan, Ronald Wilson
Renania, regione

Repubblica ceca
Repubblica democratica tedesca (DDR)
Repubblica federale tedesca (RFT)
Rey, Jean
Reykjavík
Reza Pahlavi, Mohammad, shāh di Persia
Rhee, Syngman
Rhodesia
Roma:
– Trattati di (1957)
Romania
Roosevelt, Franklin Delano
Rostow, Eugene
Rowny, Edward
Roxas, Manuel
Ruanda
Ruhr, regione
Rush, Kenneth
Rusk, Dean
Russia

Saakashvili, Mikheil
Saar, regione
Sacharov, Andrej Dmitrievič
al-Sādāt, Anwar
Ṣaddām, Ḥusayn ʻAbd al-Majīd al-Tikrītī
Sahara, deserto
Saigon, città
Salazar, António de Oliveira
Sālih, ʻAli Abd Allāh
SALT - Strategic Arms Limitation Talks (1970):
– I (Vladivostok, 1972)
– II (Vienna, 1979)
San Clemente, città
San Francisco, città:
– trattato (1951)
Sarkozy, Nicolas
Āl Saʻūd, ʻAbd al-ʻAzīz, re dell'Arabia Saudita
Scandinavia
Schabowski, Günter
Schäuble, Wolfgang
Scheel, Walter
Schelest, Pjotr
Schengen, accordi di (1985-95)
Schmidt, Helmut
Schreiberhau (Szklarska Poręba), città
Schröder, Gerhard
Schuman, Robert

Schwarzkopf, Norman
SEATO - South East Asia Treaty Organization
Sed (Partito socialista unificato tedesco)
Semjonov, Vladimir V.
Serbia
Seoul, città
Ševardnadze, Ėduard Ambros'evič
Shanghai, città
Shikotan, isole
Shultz, George
Siberia
Sichuan, provincia
Sinai, monte
Singapore
Siria
– Conferenza internazionale sulla

Slovacchia (Repubblica slovacca)
Slovenia
Sme - Sistema monetario europeo
Soames, Christopher
Solana, Javier
Solidarność, sindacato
Somalia
Spaak, Paul-Henri
Spagna
Stalin, Iosif Vissarionovič Džugašvili
Stati Uniti d'America (Usa)
Strasburgo, città
Strauß, Franz Joseph
Šubašić, Ivan
Sudafrica
Sudeti, regione
Sud Tirolo, regione
Suez, canale
Suharto (Haji Muhammad Soeharto)
Suhrawardy, Shahid
Sukarno, Akmed
Sumatra, isola
Svezia
Svizzera

Tagikistan
Taiwan
Tanganica
Tanzania
Teheran, città
Tel Aviv, città

Terzo mondo
Thailandia
Thatcher, Margaret Hilda Roberts
Tianjin, città
Tibet
Tildy, Zoltán
Tindemans, Leo
Tito (Josip Broz)
Togliatti, Palmiro
Tokyo, città
Tonchino, golfo
Touré, Ahmed Sékou
Transgiordania, regione
Trattato di Aquisgrana (2019)
Trattato di non proliferazione nucleare (1969)
Trattato di pace e di amicizia Giappone-Cina (1978)
Trattato di pace tra Egitto e Israele (1979)
Trattato di sicurezza nippo-americano (1951)
Trattato fondamentale (RFT-DDR, 1972)
Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria (Fiscal Compact)
Tripoli, città
Truman, Harry Spencer
Trump, Donald
Tsipras
Tunisia
Turchia
Turkmenistan

Ucraina
UE - Unione Europea
Uganda
Ulbricht, Walter
Unctad (Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo):
– IV (Nairobi, 1976)
– V (Manila, 1979)
– VI (Belgrado, 1983)
Ungheria:
– rivolta (1956)
Unione Sovietica (Urss)
Urali, monti
Ussuri, fiume
Ustinov, Dmitrij Fëdorovič
Uzbekistan

Varoufakis, Yanis
Varsavia, città:
– Patto di (1955)

– trattato (1970)
Verheugen, Günter
Verhofstadt, Guy Maurice Marie Louise
Vichy, regime di
Vicino Oriente
Vienna, città:
– Trattato di pace (1955)
Viet Minh
Vietnam:
– Accordo di pace (1973)
– FNL (Fronte nazionale di liberazione)
Vladivostok, città:
– accordi (1974)
Vo Nguyen Giap

Wałęsa, Lech
Warnke, Paul Culliton
Washington, città
Weinberger, Caspar Willard
Werner, Pierre
Werra, fiume
Williamsburg, città
Wilson, James Harold, Baron Wilson de Rievaulx
WTO - Organizzazione mondiale del commercio
Wuhan, città

Xi Jinping
Xuzhou, battaglia

Yalu, fiume
Yamani, Ahmed Zaki
Yangtze (Fiume Azzurro)
Yogyakarta, città
Yoshida, Shigeru
Yo Un-hyong

Zanzibar
Ždanov, Andrej Aleksandrovič
Zhao Ziyang
Zhou Enlai
Živkov, Todor Hristov
Zurigo, città

# *Il libro*

L'EPOCA COMPRESA TRA LA FINE DELLA SECONDA GUERRA MONDIALE E OGGI È indubbiamente una delle piú complesse e difficili da interpretare della storia politica del mondo.

Dalla guerra fredda alla guerra di Corea, dalla rivoluzione cinese alla spartizione dell'India, dai conflitti in Medio Oriente al Vietnam, dalle tragedie delle dittature latino-americane al crollo del blocco orientale, dalle guerre del Golfo all'intervento americano in Afghanistan, dalla faticosa nascita dell'Unione europea alle recenti crisi finanziarie e migratorie, il mondo globalizzato ha vissuto e continua a vivere in un costante stato di tensione e incertezza, sempre sul punto di degenerare in qualcosa di irreparabile.

Questo libro, autorevole, equilibrato, ed esente da facili semplificazioni, offre al lettore i punti di riferimento fondamentali per la comprensione degli ultimi settantacinque anni di storia globale, tenendo conto delle molteplici prospettive di un mondo sempre piú interdipendente ed evidenziando interazioni finora poco esplorate.

Sommario:

Introduzione. – I. *Gli sconvolgimenti dell'epoca postbellica*. – II. *Una guerra fredda globale*. – III. *Nuovi attori nella politica mondiale*. – IV. *Un nuovo ordine mondiale*. – V. *Tempi di incertezza*. – Bibliografia scelta. – Indice dei nomi, dei luoghi e delle cose notevoli.

# *L'autore*

WILFRIED LOTH è professore emerito di Storia moderna e contemporanea alla Universität Duisburg-Essen. I suoi principali interessi di ricerca vertono sulla storia dell'Europa nel XIX e nel XX secolo, sulle relazioni internazionali dopo la seconda guerra mondiale, sulla storia della guerra fredda e dell'integrazione europea. Tra i suoi libri ricordiamo: *Europas Einigung* (2014), *Die Rettung der Welt* (2016) e *Fast eine Revolution* (2018).

Questo saggio, proveniente dall'ultimo volume della *Storia del mondo* (Einaudi 2014), è stato aggiornato appositamente dall'autore per questa nuova edizione.

Titolo originale *Staaten und Machtbeziehungen im Wandel*

Questo saggio è stato pubblicato in *Storia del mondo, 6. Il mondo globalizzato. Dal 1945 a oggi*, a cura di A. Iriye

Titolo originale *Geschichte der Welt. Die globalisierte Welt. 1945 bis heute*

© 2013 C.H. Beck Verlag oHG

© 2014 Giulio Einaudi editore s.p.a., Torino

Per questa edizione ampliata dall'autore © 2021 Giulio Einaudi editore s.p.a., Torino

Traduzione di Alvise La Rocca

In copertina: foto © Gilles Peress / Magnum / Contrasto.

Progetto grafico: Fabrizio Farina.

Questo ebook contiene materiale protetto da copyright e non può essere copiato, riprodotto, trasferito, distribuito, noleggiato, licenziato o trasmesso in pubblico, o utilizzato in alcun altro modo ad eccezione di quanto è stato specificamente autorizzato dall'editore, ai termini e alle condizioni alle quali è stato acquistato o da quanto esplicitamente previsto dalla legge applicabile. Qualsiasi distribuzione o fruizione non autorizzata di questo testo cosí come l'alterazione delle informazioni elettroniche sul regime dei diritti costituisce una violazione dei diritti dell'editore e dell'autore e sarà sanzionata civilmente e penalmente secondo quanto previsto dalla Legge 633/1941 e successive modifiche.

Questo ebook non potrà in alcun modo essere oggetto di scambio, commercio, prestito, rivendita, acquisto rateale o altrimenti diffuso senza il preventivo consenso scritto dell'editore. In caso di consenso, tale ebook non potrà avere alcuna forma diversa da quella in cui l'opera è stata pubblicata e le condizioni incluse alla presente dovranno essere imposte anche al fruitore successivo.

www.einaudi.it

Ebook ISBN 9788858419526

# Indice

Copertina
Frontespizio
Elenco delle illustrazioni
Tensioni globali
Introduzione
    1. Le perdite dell'Europa.
    2. Le trasformazioni degli equilibri di potere.
    3. Spazi di manovra residui.
I. Gli sconvolgimenti dell'epoca postbellica
    1. L'Europa dell'Est sotto il dominio sovietico.
    2. L'Europa occidentale e la Germania.
    3. La svolta del piano Marshall.
    4. La restaurazione nell'Europa occidentale.
    5. La costruzione del blocco occidentale.
    6. La rivoluzione cinese.
    7. La guerra di Corea.
    8. La democratizzazione del Giappone.
    9. La decolonizzazione nel Sud-est asiatico.
    10. La spartizione dell'India.
    11. Il conflitto in Palestina.
    12. L'autodeterminazione araba.
    13. Il disastro dell'Africa sub-sahariana.
    14. Gli interventi degli Stati Uniti in America latina.
II. Una guerra fredda globale
    1. La Nato e la Comunità europea di difesa.
    2. Le offerte sovietiche.
    3. Il 17 giugno 1953.
    4. Il fallimento della Comunità europea di difesa.
    5. Lo spirito di Ginevra.
    6. L'unificazione europea.
    7. De Gaulle e l'Europa politica.
    8. L'adesione della Gran Bretagna.
    9. Il consolidamento delle Comunità.
    10. La crisi di Berlino.
    11. La crisi di Cuba.
    12. La guerra del Vietnam.
    13. La strada verso la distensione.

14. I trattati della Repubblica federale tedesca con l'Europa dell'Est.
15. Gli accordi fra Stati Uniti e Unione Sovietica.
16. La Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa e i colloqui per la Riduzione mutua e bilanciata delle forze.
17. L'accidentato cammino verso il SALT II.

III. Nuovi attori nella politica mondiale
1. Il Movimento dei paesi non allineati.
2. Il Giappone e le Tigri asiatiche.
3. Il conflitto mediorientale e i paesi produttori di petrolio.
4. L'incontro di Rambouillet.
5. Il SALT: critiche e riarmo.
6. La crisi afghana.
7. Reagan e il movimento per la pace.
8. La fine dei negoziati.
9. Gorbačëv e la fine del conflitto Est-Ovest.
10. Le dimensioni della «perestrojka».
11. La dissoluzione del blocco orientale.
12. Accordi di pace.
13. La fine dell'Unione Sovietica.

IV. Un nuovo ordine mondiale
1. Sclerosi e rilancio dell'Europa.
2. L'Europa dopo la guerra fredda.
3. L'Europa dei 27.
4. I limiti della superpotenza.
5. La trasformazione della Nato.
6. L'ascesa della Cina.
7. Squilibri di potere, coalizioni e nuovi poli.

V. Tempi di incertezza
1. Le conseguenze della crisi finanziaria.
2. Nuovi focolai di conflitto.
3. L'ascesa del populismo.
4. Le iniziative europee.

Bibliografia scelta
Elenco dei nomi, dei luoghi e delle cose notevoli
Il libro
L'autore
Copyright